

*Thèse de doctorat
présentée à l'École nationale d'administration publique
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique
pour l'obtention du grade Philosophiae Doctor (Ph.D.).*

Thèse intitulée
**L'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010 :
acteurs, référentiels et instruments politiques**

Présentée par
Marie-Ève Gaboury-Bonhomme

31 mai 2018

La thèse intitulée

**L'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010 :
acteurs, référentiels et instruments politiques**

Présentée par

Marie-Ève Gaboury-Bonhomme

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Stéphane Paquin, président,
professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

Serge Belley, directeur de thèse,
professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique

Daniel-Mercier Gouin, codirecteur de thèse,
professeur titulaire à l'Université Laval

Jean-François Savard, évaluateur,
professeur agrégé à l'École nationale d'administration publique

Mario Gauthier, évaluateur externe,
professeur titulaire à l'Université du Québec en Outaouais

À Camille et Laurence

Réaliser cette thèse a été pour votre maman une source de satisfaction de mieux comprendre ce qui est plus grand que soi, de résilience, de curiosité intellectuelle, de passion dans son travail et d'un peu de folie, tous des ingrédients qui contribuent au bonheur d'une femme.

À Etienne

Ta confiance et ta présence ont été si précieuses.

À mes parents

Vos valeurs m'inspirent

REMERCIEMENTS

Merci à mes directeurs de thèse, pour leur accompagnement précieux, leur expertise, leur rigueur, leur disponibilité, leur résilience et surtout leur confiance. Merci d'avoir toujours respecté mes rôles de mère et de professionnelle concomitants à celui de doctorante.

Merci à ma mère, relectrice de cette thèse, dont la force et l'optimisme m'inspirent.

Merci aux experts qui ont contribué à ma thèse en étant interviewés ou encore en validant certaines données spécifiques.

Merci aux membres du jury.

Merci au Fonds de recherche du Québec Société et culture, à la Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective ainsi qu'au Centre de recherche et d'expertise en évaluation de l'ENAP pour leurs bourses qui m'ont permis de relever le défi doctoral.

Merci à mes collègues et mes ex-collègues pour nos nombreux échanges et discussions au cours des 30 dernières années. Je salue respectueusement votre travail et vos contributions au développement agricole et à l'évolution des politiques.

Merci aux productrices et aux producteurs agricoles qui, chaque jour, travaillent pour nous nourrir et qui sont porteurs de valeurs inspirantes.

Merci à mes filles et à mon amour. Votre soutien au quotidien m'a été indispensable dans cette grande et longue aventure.

RÉSUMÉ

Les acteurs politiques, tant ceux de la société civile (groupes sociaux, experts) que du secteur public, comprennent la réalité à travers les représentations qu'ils s'en font. Ces représentations, nommées référentiels par Muller (2009), interagissent avec les politiques publiques et leurs instruments (mesures financières et fiscales, lois et régulation, information, services publics). L'analyse cognitive permet de mieux comprendre l'interaction des acteurs, des référentiels et des instruments politiques (action publique). En utilisant un cadre cognitif, et à partir de l'analyse de près de 550 mémoires et autres documents officiels et scientifiques, notre thèse explique l'action publique en agriculture au Québec entre 1990 et 2010 à travers les efforts et les difficultés de mise en cohérence des différentes dimensions (économique, environnementale, sociale, politique) d'un développement durable.

À la suite de la Deuxième Guerre mondiale, il y a eu consensus sociétal sur la nécessité de réguler les marchés agricoles pour garantir la stabilité des prix, assurer la sécurité alimentaire en ville et augmenter le niveau de vie des populations agricoles. Depuis lors, au Québec (comme dans d'autres pays), le référentiel dominant de la politique agricole est axé sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles. À partir des années 1980 et 1990, ce référentiel a entamé une phase de reformulation et de cohabitation avec deux autres référentiels concurrents. Premièrement, le référentiel du libre-marché questionne la pertinence de réguler le commerce et les marchés agricoles. Deuxièmement, un référentiel sur les attentes sociétales déplace l'attention des attentes du monde agricole vers celles des consommateurs d'aliments et des citoyens. Ces derniers exigent que le développement agricole tienne davantage compte des enjeux de protection de l'environnement, de santé publique et de dynamisme socioéconomique des communautés rurales.

Dans ce contexte, le gouvernement du Québec, s'il n'a pas modifié radicalement ses grandes orientations agricoles, a ajusté sa façon d'intervenir en agriculture. Il a amorcé la transition

d'un modèle de gestion publique traditionnel, basé sur le rôle central du gouvernement provincial, vers un modèle de gouvernance laissant plus de place à la participation des acteurs de la société civile (privés, syndicaux, non gouvernementaux) ainsi qu'à l'interaction accrue du gouvernement provincial avec les paliers local, régional, fédéral et international (gouvernance multiniveaux). En parallèle, les instruments politiques agricoles évoluent. Premièrement, les instruments piliers de la politique agricole québécoise, notamment l'assurance stabilisation des revenus agricole et la gestion de l'offre, sont ajustés. Deuxièmement, les cadres réglementaires en matière d'agroenvironnement, de pesticides, de gestion des odeurs agricoles, d'aménagement du territoire agricole sont renforcés ainsi que l'appui à la recherche et à l'adaptation des entreprises agricoles dans ces domaines. Troisièmement, des instruments sont développés pour aider les consommateurs à faire des choix d'aliments plus éclairés, par exemple des systèmes de certification. L'arrivée de nouveaux instruments amène le défi de la coordination et de la mise en cohérence des interventions, un défi que le gouvernement québécois relève partiellement entre 1990 et 2010. Différents mécanismes incitent des acteurs gouvernementaux à se doter d'objectifs communs ou encore à coordonner des programmes, des mesures financières et des cadres réglementaires ayant des objectifs différents. Ces mécanismes améliorent la coordination entre des instruments privilégiant une ou deux dimensions du développement durable, mais rarement entre ses quatre dimensions (économique, environnementale, sociale, politique).

Sur un plan théorique, notre thèse contribue à l'avancée de l'analyse cognitive des politiques publiques en montrant que l'évolution de l'action publique obéit à une dynamique en quatre phases : émergence, développement, maturation et reformulation. À chacune de ces phases correspond, pour un référentiel donné, une combinaison d'acteurs (publics, experts, de la société civile), de discours et d'instruments (procéduraux, d'information, financiers, de régulation).

Mots clés: action publique, politiques publiques, agriculture, référentiel, Québec.

ABSTRACT

Political actors, both those from civil society (social groups, experts) and the public sector, understand reality through mental representations. These representations, named referentials (*référentiels*) by Muller (2009), interact with public policies and their instruments (financial and tax measures, laws and regulations, information, public services). Cognitive analysis provides a better understanding of the interaction of actors, referentials and policy instruments (public action). Using a cognitive framework, and based on the analysis of nearly 550 briefs and other official and scientific documents, this thesis explains agricultural public action in Quebec between 1990 and 2010 through the trials and errors of ensuring consistency between the different dimensions (economic, environmental, social, political) of sustainable development.

Following the Second World War, there was a societal consensus on the need to regulate the agricultural markets in order to ensure price stability, guarantee food security in cities and increase farm populations' standard of living. Since then, in Quebec (as elsewhere), the dominant referential of agricultural policy has been focused on government intervention and protection of farm incomes. Since the 1980s and 1990s, this referential has entered a phase of reformulation and coexistence with two other competing referentials. First, the free-market referential, which questions the relevance of regulating trade and agricultural markets. Second, a referential of societal expectations which transfers attention from the expectations of the agricultural world to those of food consumers and citizens, and which requires that agricultural development take more into account the issues of environmental protection, public health and socio-economic vitality of rural communities.

In this context, even if the Quebec government has not radically changed its agricultural policies, it has adjusted its way of intervening in agriculture. It has begun transitioning from a traditional public management model, where the provincial government is the central actor, to a governance model putting greater emphasis on the participation of civil society actors (private, unionized, non-governmental) as well as increasing interaction of

the provincial government with local, regional, federal and international administrations (multilevel governance). At the same time, agricultural policy instruments have changed. First, the pillars of Quebec agricultural policy, including farm income stabilization insurance and supply management, are adjusted continuously. Second, regulatory frameworks for agri-environment, pesticides, agricultural odour emissions management and agricultural land development are strengthened, as is support for research and adaptation of agricultural businesses in these areas. Third, instruments are developed to help consumers make more informed food choices, one example being the certification systems. These new instruments present a challenge for the coordination and coherence of interventions, a challenge that the Quebec government has managed partially between 1990 and 2010. Different mechanisms lead governmental actors to develop common goals or to coordinate programs, financial measures and regulatory frameworks, each having different goals. These mechanisms improve the coordination between instruments favouring one or two dimensions of sustainable development, but rarely its four dimensions (economic, environmental, social, political).

On a more theoretical level, this thesis contributes to the advancement of cognitive analysis of public policy by showing that the evolution of public action follows a four-phased dynamics: emergence, development, maturation and reformulation. For a given referential, to each of these phases is associated a combination of actors (social groups, experts, public administration) - along with their discourses - and instruments (financial and tax measures, laws and regulations, information).

Keywords: public action, public policies, agriculture, referential, Québec

Table des matières

REMERCIEMENTS	IV
RÉSUMÉ	V
ABSTRACT	VII
TABLE DES MATIÈRES	IX
LISTE DES FIGURES	XIII
LISTE DES TABLEAUX	XV
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	XIX
 INTRODUCTION	 1
1.1 MISE EN CONTEXTE HISTORIQUE	2
1.2 DÉVELOPPEMENT DURABLE ET POLITIQUES PUBLIQUES	6
1.3 QUESTIONS DE RECHERCHE	7
1.4 PERTINENCE DE LA RECHERCHE	10
1.5 STRUCTURE DE LA THÈSE	11
 PREMIÈRE PARTIE: THÉORIE ET MÉTHODOLOGIE	
 2. ACTION PUBLIQUE, RÉFÉRENTIEL, ACTEUR, INSTRUMENT, COORDINATION ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE	 13
2.1 ANALYSE COGNITIVE.....	13
2.2 ACTEURS ET RESSOURCES POLITIQUES	24
2.3 INSTRUMENTS POLITIQUES	28
2.4 INTERDÉPENDANCE DES RÉFÉRENTIELS, DES ACTEURS ET DES INSTRUMENTS POLITIQUES	29
2.5 DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE.....	34
2.6 COORDINATION, COHÉRENCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	39
 3. CADRE THÉORIQUE : ACTION PUBLIQUE, GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE	 53
3.1 GOUVERNANCE DE L'ACTION PUBLIQUE POUR UN DÉVELOPPEMENT AGRICOLE PLUS DURABLE.....	53
3.2 HYPOTHÈSES	57
 4. ÉTUDE DE CAS QUALITATIVE	 63
4.1 POSSIBILITÉS D'ADAPTATION DES RÉSULTATS À D'AUTRES CONTEXTES.....	64
4.2 SOURCES, COLLECTE, ÉCHANTILLONNAGE ET ANALYSE DES DONNÉES.....	65
4.3 VALIDITÉ ET FIABILITÉ DE LA RECHERCHE	79

DEUXIÈME PARTIE: RÉSULTATS ET ANALYSES

5. ACTEURS ET ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE	81
5.1 ACTEURS PUBLICS AGRICOLES : MAPAQ ET ORGANISMES ASSOCIÉS	81
5.2 ACTEURS AGRICOLES, ALIMENTAIRES ET CONSOMÉRISTES.....	95
5.3 COORDINATION DES ACTEURS ET COALITIONS.....	133
5.4 SYNTHÈSE ET DISCUSSION	139
 6. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET ÉCONOMIE	149
6.1 PROTECTION DES REVENUS AGRICOLES	150
6.2 CROISSANCE ET EXPORTATIONS AGRICOLES.....	154
6.3 RÉCIPROCITÉ ET SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRES	157
6.4 ASSURANCE STABILISATION DES REVENUS AGRICOLES	167
6.5 GESTION DE L'OFFRE	191
6.6 SYNTHÈSE ET DISCUSSION	208
 7. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT	215
7.1 ACTEURS ET DISCOURS AGROENVIRONNEMENTAUX.....	215
7.2 FERTILISANTS AGRICOLES ET QUALITÉ DE L'EAU	221
7.3 PESTICIDES ET AGRICULTURE	244
7.4 BIODIVERSITÉ ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES	251
7.5 SYNTHÈSE ET DISCUSSION	257
 8. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET SANTÉ HUMAINE	265
8.1 INNOCUITÉ, ZONOSSES, ANTIBIORÉSISTANCE ET HORMONES DE CROISSANCE	265
8.2 AGRICULTURE ET SAINES ALIMENTATION	275
 9. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET TERRITOIRE	281
9.1 AGRICULTURE ET RURALITÉ.....	282
9.2 COHABITATION, ODEURS ET ÉLEVAGE PORCIN.....	289
9.3 PROTECTION DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET ACCÈS AUX TERRES	298
9.4 SYNTHÈSE ET DISCUSSION	305
 CONCLUSION	309
10.1 COHABITATION DE TROIS GRANDS RÉFÉRENTIELS	310
10.2 DIVERSIFICATION ET COORDINATION DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	313
10.3 ENGAGEMENT ACCRU DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PROCESSUS ET LA GESTION PUBLICS	316
10.4 DIVERSIFICATION DES ACTEURS PUBLICS ET TRANSITION VERS UNE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX	318
10.5 DIVERSIFICATION DES INSTRUMENTS POLITIQUES	322
10.6 COORDINATION PARTIELLE DES INSTRUMENTS POLITIQUES.....	324
10.7 CONTRIBUTION À L'ANALYSE COGNITIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES	326
10.8 SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE	332

APPENDICES

A : Acteurs collectifs (organismes) de la société civile s'intéressant à l'agriculture	339
B : Catégories d'analyse issues de la codification des mémoires de la CAAAQ	345
C : Formulaire de consentement – informateurs clés	351
D : Guide d'entrevue – informateurs clés	353
E : Utilisation de la mise en marché collective et de l'ASRA selon les secteurs de production	357
F : UPA et fédérations affiliées : membres, employés, date de fondation et plans conjoints	359
G : Tables filières, chambres de coordination et Aliments du Québec	361
H : Exemples d'organismes d'expertise et de recherche agricoles : date de fondation, employés, conseil d'administration	363
I : Exemples de ressources politiques d'acteurs au sein d'instruments gouvernementaux agricoles au Québec	364
J : Tables de concertation des régions, filières sectorielles et plans de développement de la zone agricole	373
K : Catégories d'acteurs provinciaux et fédéraux présents aux consultations sur l'agriculture tenues au Québec entre 1990 et 2010	375
L : Aperçu de la qualité des eaux de surface et souterraine au Québec	377
M : Cadre réglementaire québécois entourant la qualité de l'eau	379
N : Événements marquant l'évolution de la réglementation agroenvironnementale québécoise en lien avec la pollution de l'eau par des matières fertilisantes agricoles (ex. : fumiers et engrais) 1981- 2010	381
O : Événements marquant l'évolution de la réglementation agroenvironnementale québécoise en lien avec les pesticides agricoles 1987- 2010	387
P : Événements marquant l'évolution des cadres réglementaires en lien avec la gestion des odeurs et des nuisances des élevages ainsi qu'avec l'aménagement du territoire agricole 1990- 2010	393
BIBLIOGRAPHIE	399

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1	Interdépendance des référentiels, des acteurs et des instruments.....	30
Figure 2.2	Dimensions du développement agricole durable.....	38
Figure 3.1	Cadre théorique: Gouvernance de l'action publique pour un développement agricole plus durable.....	56
Figure 3.2	Hypothèses sur les phases d'évolution de l'action publique.....	61
Figure 4.1	Démarche d'identification et d'analyse de l'évolution des référentiels.....	71
Figure 4.2	Démarche d'identification et d'analyse de l'évolution des instruments.....	74
Figure 5.1	Système des acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs au Québec en 2010.....	97
Figure 5.2	Structure de l'UPA.....	102
Figure 5.3	Nouvelles associations agricoles apparues au Québec entre 1990 et 2010	108
Figure 5.4	Diversité des acteurs participant aux consultations agricoles entre 1990 et 2010.....	112
Figure 5.5	Faits marquant l'évolution du MAPAQ entre 1990 et 2010.....	141
Figure 5.6	Évolution des référentiels sur l'opposition à l'accréditation unique de l'UPA, sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles, sur le pouvoir de marché des producteurs agricoles, sur le pouvoir de marché des consommateurs ainsi que sur le pouvoir de marché des distributeurs, au Québec, entre 1990 et 2010.....	145
Figure 6.1	Acteurs ayant pris position sur la réciprocité et sur la souveraineté alimentaires.....	162
Figure 6.2	Évolution des référentiels sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, sur le commerce et la croissance agricoles, sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, au Québec, entre 1990 et 2010...	166
Figure 6.3	Évolution des référentiels sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, sur le commerce et la croissance agricoles, sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, et ajustements apportés à l'ASRA, au Québec, entre 1990 et 2010.....	189
Figure 6.4	Évolution des référentiels l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, sur le commerce et la croissance agricoles, sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, et ajustements apportés à la gestion de l'offre, au Québec, entre 1990 et 2010.....	205
Figure 7.1	Évolution du référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau au Québec entre 1990 et 2010.....	243

Figure 7.2	Évolution du référentiel sur l'agriculture et les pesticides au Québec entre 1990 et 2010	247
Figure 7.3	Évolution du référentiel sur la biodiversité en milieu agricole au Québec entre 1990 et 2010	253
Figure 7.4	Évolution du référentiel sur les changements climatiques et l'agriculture au Québec entre 1990 et 2010	255
Figure 7.5	Évolution des référentiels agroenvironnementaux au Québec entre 1990 et 2010	258
Figure 8.1	Évolution des référentiels sur les zoonoses et sur l'utilisation des antibiotiques et des hormones dans les élevages, au Québec, entre 1990 et 2010	273
Figure 8.2	Évolution du référentiel sur l'agriculture et la saine alimentation au Québec entre 1990 et 2010	280
Figure 9.1	Évolution du référentiel sur le développement de la ruralité au Québec entre 1990 et 2010	285
Figure 9.2	Évolution du référentiel sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole au Québec entre 1990 et 2010.....	296
Figure 9.3	Évolution du référentiel sur la protection des activités agricoles et l'accès aux terres au Québec entre 1990 et 2010.....	303
Figure 9.4	Évolution des référentiels sur le développement de la ruralité, sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole et sur la protection et l'accès aux terres agricoles, au Québec, entre 1990 et 2010.....	306
Figure 10.1	Évolution des trois grands référentiels ayant marqué les politiques agricoles au Québec de 1945 à 2010.....	310
Figure 10.2	Acteurs de la société civile intéressés par l'agriculture, son développement et ses politiques en 2010 au Québec, selon leur milieu d'appartenance	315
Figure 10.3	Principaux acteurs publics œuvrant en agriculture, selon leurs milieux d'appartenance et leurs paliers territoriaux, vers 2010 au Québec	321
Figure 10.4	Stratégie d'analyse.....	327
Figure 10.5	Phases d'évolution de l'action publique	329

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1	Différences entre les théories de Sabatier, de Hall et de Muller	15
Tableau 2.2	Concepts de croyances (Sabatier) et de paradigmes (Hall)	16
Tableau 2.3	Classification des ressources politiques selon Lemieux	26
Tableau 2.4	Classification des instruments politiques selon Hood et Howlett	29
Tableau 2.5	Définitions de développement agricole durable	36
Tableau 2.6	Gouvernance axée sur le développement durable : rôle des acteurs dans la définition et la mise en œuvre des objectifs	41
Tableau 2.7	Éléments influençant la formation d'alliances entre acteurs	43
Tableau 2.8	Types de gouvernance multiniveaux selon Hooghe et Marks	48
Tableau 4.1	Concepts théoriques, données correspondantes et sources	69
Tableau 4.2	Documents analysés sur les instruments agricoles	76
Tableau 4.3	Synthèse de la stratégie d'analyse	78
Tableau 5.1	Exemples de compétences des gouvernements fédéral et provincial en matière d'agriculture.	84
Tableau 5.2	Exemples d'effets de l'OMC sur des politiques agricoles du Québec.	86
Tableau 5.3	Ministres et sous-ministres responsables du MAPAQ entre 1990 et 2010	88
Tableau 5.4	Ressources humaines du MAPAQ et des organismes sous sa responsabilité en 1991, 2001 et 2011	89
Tableau 5.5	Organisations administratrices d'organismes paragouvernementaux agricoles créés entre 1990 et 2010	94
Tableau 5.6	Discours sur le pouvoir des multinationales agroalimentaires et des grandes entreprises	100
Tableau 5.7	Discours sur l'accréditation unique de l'UPA	106
Tableau 5.8	Discours sur le pouvoir politique des producteurs agricoles et de l'UPA	110
Tableau 5.9	Acteurs consultés sur des instruments politiques agricoles, selon une recension de comités et de groupes consultatifs entre 1990 et 2010	114
Tableau 5.10	Discours d'acteurs demandant une plus grande reconnaissance politique	115
Tableau 5.11	Discours sur le maintien et l'ajustement nécessaire de la mise en marché collective	122
Tableau 5.12	Discours sur la concurrence et la baisse des prix des aliments	125
Tableau 5.13	Discours sur les critères d'achat des consommateurs d'aliments	128

Tableau 5.14 Discours sur l'accès aux tablettes des distributeurs alimentaires.....	130
Tableau 5.15 Instruments politiques en lien avec les consommateurs et les distributeurs d'aliments.....	132
Tableau 5.16 Organisations faisant partie de coalitions formelles en lien avec l'agriculture, créées entre 1990 et 2010 au Québec	136
Tableau 6.1 Discours sur la baisse des revenus agricoles	153
Tableau 6.2 Discours sur la réciprocité du commerce alimentaire	158
Tableau 6.3 Discours d'acteurs internationaux sur la souveraineté alimentaire.....	159
Tableau 6.4 Associations provinciales membres de la Coalition souveraineté alimentaire vers 2013	160
Tableau 6.5 Années d'implantation de l'ASRA par produit.....	169
Tableau 6.6 Modalités de calcul des compensations de l'ASRA.....	170
Tableau 6.7 Principaux ajustements dans les modes opératoires de l'ASRA entre 1990 et 2010	174
Tableau 6.8 Principaux programmes canadiens de gestion des risques agricoles en vigueur au Québec entre 1990 et 2010	183
Tableau 6.9 Principales critiques d'acteurs québécois sur l'ASRA entre 1990 et 2010...	187
Tableau 6.10 Principaux ajustements apportés à l'ASRA entre 1990 et 2010	188
Tableau 6.11 Associations provinciales membres de la coalition provinciale GO5	194
Tableau 6.12 Principales critiques d'acteurs québécois sur la gestion de l'offre entre 1990 et 2010	203
Tableau 6.13 Principaux ajustements apportés à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010..	204
Tableau 6.14 Principaux ajustements apportés à l'ASRA et à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010	211
Tableau 7.1 Caractéristiques associées à l'agriculture dite « productiviste » selon certains acteurs québécois.....	219
Tableau 7.2 Discours sur la réduction de la pollution agricole de l'eau par les fertilisants	221
Tableau 7.3 Discours sur la santé et la conservation des sols agricoles	239
Tableau 7.4 Discours sur la réduction des pesticides en agriculture.....	250
Tableau 7.5 Discours sur la biodiversité en milieu agricole	254
Tableau 7.6 Discours sur l'agriculture et les émissions de gaz à effet de serre.....	257
Tableau 8.1 Discours sur les risques de zoonoses.....	269

Tableau 8.2	Discours s'opposant à l'utilisation d'antibiotiques et d'hormones pour accélérer la croissance des animaux d'élevage	270
Tableau 8.3	Discours faisant un lien entre la saine alimentation et l'agriculture	278
Tableau 9.1	Discours sur le rôle de l'agriculture dans la vitalité des milieux ruraux.....	287
Tableau 9.2	Programmes du MAPAQ sur les circuits courts en région et la multifonctionnalité	288
Tableau 9.3	Discours sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole.....	297
Tableau 9.4	Discours sur le prix et l'accès aux terres agricoles	304
Tableau 10.1	Synthèse des réponses apportées à nos questions spécifiques de recherche .	334

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AAC	Agriculture et agroalimentaire Canada
ACER	Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole
ACI	Accord sur le commerce intérieur
ACIA	Agence canadienne d'inspection des aliments
ACRA	(Programme d') Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole
ADA	Association des détaillants en alimentation
AFEQ	Association des fabricants d'engrais du Québec
AGEO	Association de gestion des engrais organiques
ALE	Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APNC	Association professionnelle en nutrition des cultures
AQINAC	Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière
ARQ	Association des restaurateurs du Québec
ASC	Agriculture soutenue par la communauté
ASRA	Assurance stabilisation des revenus agricoles
ATR	Association touristique régionale
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CAAAQ	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois
CACQ	Coalition des associations de consommateurs du Québec
CAD	Contrat d'agriculture durable
CAPE	Coopérative pour l'agriculture de proximité écologique
CARTV	Conseil des appellations réservées et des termes valorisants
CCA	Comité consultatif agricole
CCB	Commission canadienne du blé
CCCD	Conseil canadien du commerce de détail
CCDA	Conseil canadien de la distribution alimentaire
CCGAL	Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait
CCL	Commission canadienne du lait
CDAQ	Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec
CDPQ	Centre de développement du porc du Québec
CEA	Conseil des entrepreneurs agricoles
CECPA	Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture
CERIUM	Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal
CEPOQ	Centre d'expertise en production ovine du Québec
CLD	Centre local de développement
CNJA	Centre national des jeunes agriculteurs
COGENOR	Coopérative de gestion des engrais organiques
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec

CPVQ	Conseil des productions végétales du Québec
CQH	Conseil québécois de l'horticulture
CRAAQ	Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec
CRD	Centre régional de développement
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial
CRE	Conseil régional en environnement
CRE	Conférence régionale des élus
CREA	Centre régional d'établissement en agriculture
CRFA	Collectifs régionaux de formation agricole
CSA	Cadre stratégique agricole (canadien)
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
CSRN	Compte de stabilisation du revenu net
CTAC	Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation
CTAQ	Conseil de la transformation alimentaire du Québec
CTE	Contrat territorial d'exploitation
ENAP	École nationale d'administration publique
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
EU	Union européenne (acronyme anglais)
FADQ	La Financière agricole du Québec
FAO	Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FRAQ	Fédération de la relève agricole du Québec
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (acronyme anglais)
GO	Gestion de l'offre
GREPA	Groupe de recherche en économie et en politiques agricoles
HACCP	Analyse des risques et de maîtrise des points critiques (acronyme anglais)
IRDA	Institut de recherche et de développement en agroenvironnement
IREC	Institut de recherche en économie contemporaine
IRPeQ	Indicateur de risque des pesticides du Québec
ISO	Organisation internationale de normalisation (acronyme anglais)
ITA	Institut de technologie agroalimentaire
MAM	Ministère des affaires municipales (du Québec) ¹
MAMM	Ministère des affaires municipales et de la métropole (du Québec) ¹
MAMOT	Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (du Québec) ¹
MAMR	Ministère des affaires municipales et des régions (du Québec) ¹

¹ Pour fin de simplification, il est appelé *Ministère des affaires municipales* dans cette thèse.

MAMROT	Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire (du Québec) ¹
MAMSL	Ministère des affaires municipales, du sport et des loisirs (du Québec) ¹
MAPAQ	Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec
MDDEFP	Ministère du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs (du Québec) ²
MDDELCC	Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (du Québec) ²
MDDEP	Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs (du Québec) ²
MDEIE	Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation (du Québec)
ME	Ministère de l'environnement (du Québec) ²
MEF	Ministère de l'environnement et de la faune (du Québec) ²
MGS	Mesure globale de soutien
MRC	Municipalité régionale de comté
MRSTQ	Ministère de la recherche, des sciences et de la technologie du Québec
MSSSQ	Ministère de la santé et des services sociaux du Québec ³
NAFTA	North American Free Trade Agreement (acronyme anglais pour ALENA)
OAQ	Ordre des agronomes du Québec
OBV	Organisme de bassin versant
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGF	Organisme de gestion des fumiers
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OVM	Organisme vivant modifié
PAC	Politique agricole commune
PCRA	Programme canadien du revenu agricole
PCSRA	Programme canadien de stabilisation du revenu agricole
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
PIB	Produit intérieur brut
PL	Parti Libéral
PQ	Parti Québécois

¹ Pour fin de simplification, il est appelé *Ministère des affaires municipales* dans cette thèse.

² Pour fin de simplification, il est appelé *Ministère de l'environnement* dans cette thèse.

³ Pour fin de simplification, il est appelé *Ministère de la santé* dans cette thèse.

RAAQ	Régie des assurances agricoles du Québec
REA	<i>Règlement sur les exploitations agricoles</i>
RMAAQ	Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
ROBVQ	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec
RRPOA	<i>Règlement sur la réduction de la pollution agricole</i>
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCCPQ	Société des chefs cuisiniers et pâtisseries du Québec
SCF UPA	Service de comptabilité et de fiscalité de l'Union des producteurs agricoles
SFA	Société de financement agricole
SOS	Salaire de l'ouvrier spécialisé
TUAC	Travailleurs et travailleuses unis de l'alimentation et du commerce Canada
UCC	Union catholique des cultivateurs
UL	Université Laval
UMQ	Union des municipalités du Québec
UMRCQ	Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Qc
UPA	Union des producteurs agricoles
UQCN	Union québécoise pour la conservation de la nature
VGQ	Vérificateur général du Québec
WTO	World Trade Organisation (acronyme anglais pour OMC)
WWF	Fonds mondial pour la nature (acronyme anglais)
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

1. INTRODUCTION

La productivité de l'agriculture québécoise a, comme dans la plupart des pays dits développés, fortement augmenté à partir de 1950¹. Mazoyer et Roudart (2002) qualifient cette période de révolution agricole.

Amorcée dès la première moitié du XX^{ème} siècle, [la] révolution agricole a gagné, en quelques décennies seulement après la Seconde Guerre mondiale, l'ensemble des pays développés et quelques secteurs limités des pays en développement. [...] Elle a progressé par étapes, au rythme de l'accroissement des capacités de production industrielle en engrais, en produits de traitement et en aliments du bétail, au rythme de la sélection de variétés de plantes et de races d'animaux capables de valoriser des quantités croissantes d'engrais et d'aliments du bétail, au rythme enfin de développement d'exploitations capables d'acquiescer et de rentabiliser tous ces nouveaux moyens. (p.495)

L'agriculture familiale domestique de la première moitié du XX^{ème} siècle a fait place à une agriculture familiale marchande et spécialisée (Mazoyer et Roudart, 2002; Morisset, 1987). Le nombre de fermes et d'exploitants agricoles a chuté²; seule une minorité d'entre eux se sont adaptés³. Les fermes d'aujourd'hui sont toujours la propriété de familles⁴, mais sont plus mécanisées et achètent plus d'intrants qu'auparavant; en paraphrasant Mazoyer et Roudart, nous pourrions qualifier l'agriculture actuelle d'agriculture familiale, mécanisée et « chimisée ».

¹ À titre d'exemple, la productivité des vaches laitières au Québec est passée de moins de 3000 kg de lait par vache dans les années 1950 à plus de 8000 kg par vache aujourd'hui (sources : MAPAQ et Valacta).

² Selon les recensements agricoles du Canada, le nombre de fermes au Québec est passé de 135 957 en 1931 à 30 675 en 2006 tandis que la population agricole passait de 777 017 à 90 940 personnes (24 % à 1,2 % de la population totale) durant la même période.

³ Selon Mazoyer et Roudart (2002), la plupart des fermes familiales dans les pays développés ont été vendues ou démantelées à la suite de la prise de retraite de leurs propriétaires ou chefs d'exploitation, ce qui a été le cas au Québec.

⁴ Les fermes québécoises en activité en 2011 sont généralement de propriété familiale, comme auparavant, mais leurs structures juridiques ont évolué. Selon Statistique Canada (Cansim tableau 004-0007), plus de 90 % des fermes étaient de type « individuelle ou familiale » en 1976. En 2011, elles sont 45 % à avoir ce statut juridique; 27 % sont des « corporations familiales »; 21 % sont des « sociétés de personnes » (nous pouvons faire l'hypothèse que ce sont généralement des couples ou des membres d'une même famille qui forment ces corporations ou ces sociétés). Par ailleurs, 6 % des fermes sont des « corporations non familiales ».

Cette évolution de l'agriculture est la conséquence de plusieurs facteurs scientifiques (ex. : connaissances agronomiques), techniques (ex. : performance des équipements), économiques (ex. : demande solvable en produits agricoles) et politiques (ex. : évolution de l'intervention des gouvernements). Cette thèse porte sur ce dernier aspect, soit l'action et les politiques publiques dans l'agriculture au Québec¹ entre 1990 et 2010. Pour mieux situer la problématique à la base de cette recherche doctorale, nous commençons par un bref aperçu historique des politiques agricoles québécoises (1950-1990)².

1.1 Mise en contexte historique

Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, la majorité de la population rurale québécoise pratique une agriculture tournée vers les besoins de la famille. À partir de la Deuxième Guerre mondiale, un nombre réduit de familles la pratique; la population rurale se diversifie et, du fait même, les activités qu'elle exerce. La productivité agricole augmente rapidement permettant aux familles agricoles de répondre à la demande croissante en produits de base pour nourrir les populations grandissantes des villes. C'est dans ce contexte que les gouvernements québécois et canadien³ vont mettre en place diverses politiques visant à rendre l'agriculture plus moderne, plus rentable, plus productive.

En 1956, la Commission d'enquête pour la protection des agriculteurs et des consommateurs, mieux connue sous le nom de Commission Héon, précise les objectifs que doit poursuivre le secteur agricole :

¹ D'autres formes d'interventions plus générales par les gouvernements et les institutions internationales touchent également l'agriculture. Pensons notamment aux politiques monétaires (ex. : taux de change). Notre thèse se limite aux interventions spécifiques à l'agriculture.

² Ce résumé se base principalement sur les ouvrages historiques de Morisset et Couture (2010) et de Kesteman et al. (2004) ainsi que sur les études complémentaires de la Commission sur l'avenir de l'agriculture du Québec (CAAAQ, 2008b) et d'autres ouvrages de référence identifiés dans le texte.

³ L'agriculture, selon la Constitution canadienne de 1867, est un champ de compétence partagée entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral.

Il est dans l'intérêt de toutes les classes de la Société et nécessaire à l'équilibre économique de la province de pouvoir compter sur une agriculture stable et progressive, répondant aux besoins des populations urbaines et assurant aux travailleurs du sol une subsistance convenable [...]. (cité dans Morisset et Couture, 2010, p.136)

Le cadre légal de la mise en marché collective est mis en place à la suite des recommandations de cette Commission. Durant les décennies 1950, 1960 et 1970, la classe agricole établit ses revendications autour des revenus agricoles; ce revenu doit être comparable à celui des autres secteurs d'activités économiques. L'objectif est que les familles puissent tirer un revenu de l'agriculture leur permettant de vivre convenablement et de développer leurs entreprises. L'assurance récolte est établie en 1959 au Canada pour protéger les exploitations agricoles contre les risques liés au climat et aux autres risques naturels (CAAAQ, 2008c, p. 54). Dans la décennie 1960, plusieurs lois sont adoptées pour favoriser la modernisation des fermes, par exemple par l'achat d'instruments aratoires, d'animaux et de semences ainsi que par l'amélioration des terres et des bâtiments (Dupont, 2009). L'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), qui offre une garantie de revenu aux producteurs agricoles basée sur le coût de production, est créée en 1975. Elle fait suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec (1967), mieux connue sous le nom de Commission April.

Le Parti Québécois (PQ) est porté au pouvoir en 1976. Motivé par des objectifs d'autosuffisance, le nouveau gouvernement réinvestit massivement dans les programmes d'assurances et adopte, en 1978, la loi sur le zonage agricole¹. À partir des années 1980, le climat économique et sociopolitique change. Le résultat négatif du référendum sur la souveraineté du Québec refroidit le projet d'autosuffisance. L'heure est à la rationalisation budgétaire, à l'efficacité et à l'efficience accrues des services publics, et à l'adaptation de l'économie à la mondialisation et à la compétitivité internationale.

¹ Son appellation officielle actuelle est *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

De fait, l'émergence et la montée en importance du paradigme néolibéral au sein des instances décisionnelles à Ottawa et à Québec aura pour conséquence de remettre rapidement en question la plupart des principaux outils d'intervention sur lesquels les producteurs avaient assis leur conception du développement de l'agriculture. (Morisset et Couture, 2010, p.152)

C'est à cette époque que se négocie l'*Uruguay Round* (1986-1994) initié par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), aujourd'hui l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour la première fois, il inclut le secteur agricole parmi les secteurs visés par la libéralisation du commerce. Durant cette période, les gouvernements insistent sur la compétitivité des entreprises agricoles. Pour leur part, les producteurs agricoles demandent de préserver les instruments de la politique agricole.

Ce rappel historique met en lumière la primauté du rôle économique du secteur agricole dans la société québécoise. En effet, l'action publique et les instruments mis en place sont tournés principalement vers des objectifs de production (produire plus), de protection et d'augmentation des revenus agricoles¹. À partir des années 1990, de plus en plus d'acteurs provenant de l'extérieur du secteur agricole veulent influencer les politiques le concernant. Cela a comme conséquence de diversifier les enjeux qui influencent l'action publique. Les États généraux du monde rural sont initiés en 1991 par l'Union des producteurs agricoles (UPA) « qui cherche à étendre le champ d'intervention de la classe agricole au Québec [...] » et de rallier « à elle non pas directement l'État – dont la présence des représentants n'avait pas été sollicitée – mais bien la société québécoise et son monde rural » (Morisset et Couture, 2010, p.166-167). Bien qu'ils réussissent à attirer des acteurs avec des préoccupations et des intérêts variés et à conduire à l'adoption par le gouvernement du Québec de la *Politique nationale sur la ruralité*, les États généraux n'auront cependant pas

¹ Notons cependant que certains instruments ont également des objectifs d'autres ordres. Le zonage agricole poursuit un objectif de souveraineté et de contrôle du territoire. En outre, certains instruments économiques portent, de façon secondaire, sur des objectifs politiques de redistribution, par exemple la notion de péréquation des prix et des frais de transport dans la mise en marché collective.

d'effets directs importants pour le secteur et les politiques agricoles. L'UPA sera surprise des engagements qui découleront de l'événement et s'en distanciera¹.

En 1992 et en 1998, le gouvernement du Québec organise un sommet et des conférences sur l'agriculture et sur l'agroalimentaire au cours desquels il insiste de nouveau sur l'importance de doter ce secteur d'objectifs économiques. L'heure est à l'augmentation de la production non pas seulement pour répondre aux besoins des Québécois, comme c'était la priorité dans les années 1970 et 1980, mais également pour exporter. Le secteur porcin est au rendez-vous et accroîtra sa production² : la production de porc au Québec passe de 4,7 millions de porcs produits en 1993 à 7,4 millions en 2003³.

Des acteurs environnementaux et des citoyens s'inquiètent de cette croissance, plus particulièrement de l'impact des surplus de déjections animales sur la qualité de l'eau (pollution) et de l'air (odeurs). Lors de la consultation sur la production porcine tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec (BAPE) en 2003⁴, les objectifs économiques d'exportation sont remis en question. Les impacts environnementaux, sociaux et politiques découlant de la croissance de la production porcine sont débattus sur la place publique. Les réactions des groupes environnementaux et des citoyens contribuent à faire évoluer l'action publique. Certains instruments de la politique agricole sont modifiés. La réglementation agroenvironnementale et les règles de cohabitation entre les usages agricoles et non agricoles sont renforcées. Les piliers économiques des politiques agricoles, comme l'ASRA, restent en place et conservent leurs

¹ Selon Morisset et Couture (2010, p.167), « à la fin de l'événement, il a fallu reconnaître que les termes du contrat qui ont été proposés par la société à la classe agricole ne correspondaient plus du tout au projet que l'UPA avait tenté de défendre à l'origine ». Cette cassure précipitera le départ du président de l'UPA d'alors, Jacques Proulx, qui prendra plutôt les guides de la nouvelle organisation Solidarité Rurale. « Le projet de renouveler le « contrat social » en interpellant directement la société québécoise avait perdu toute crédibilité aux yeux des producteurs agricoles » (p.168).

² Le secteur porcin est le principal secteur agricole exportateur au Québec. Rappelons que les autres secteurs d'élevage ayant une grande importance économique, le lait, la volaille et les œufs, sont sous gestion de l'offre.

³ Cette information provient des unités totales assurées du programme d'Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA).

⁴ Le BAPE sur la production porcine tient 132 séances, reçoit les témoignages de 1900 personnes et quelque 400 mémoires (dont une cinquantaine provenant d'organismes à portée provinciale) (BAPE, 2003).

objectifs de base, mais leur mise en œuvre est ajustée. Par ailleurs, des débats sur les modèles de développement agricole à privilégier et sur la distribution du pouvoir entre les acteurs émergent sur la place publique.

En somme, depuis 1990, de nouveaux acteurs et de nouveaux discours sur le développement agricole font évoluer l'action publique en agriculture au Québec. Cette diversification des acteurs est manifeste lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) en 2008. Celle-ci reçoit et analyse 770 témoignages et mémoires dont près de 165 mémoires d'organismes à portée provinciale (en plus de mémoires d'organismes locaux et régionaux). Cette multiplication des demandes sociétales met en relief le défi de la coordination de l'action publique. Comment concilier les différents discours des acteurs? Comment mettre en cohérence des instruments (anciens ou nouveaux) qui poursuivent des objectifs différents ou produisent des effets négatifs imprévus? Cette mise en cohérence est au cœur même du concept d'agriculture durable, lequel est largement utilisé dans les milieux scientifiques et politiques. Il sous-entend que les différentes dimensions (économique, environnementale, sociale et politique¹) du développement doivent être considérées ensemble par les acteurs, notamment les gouvernements, et donner lieu à des politiques publiques cohérentes.

1.2 Développement durable et politiques publiques

Le gouvernement québécois s'intéresse au concept de développement durable, particulièrement depuis les années 1990 (MDDEP, page consultée le 1er février 2011). En 1989, le premier Forum québécois sur le développement durable a lieu². En 1991, le comité interministériel du développement durable est créé; il est l'organe de concertation des

¹ La dimension politique du développement durable est moins abordée dans la littérature que les trois autres dimensions. Celles-ci portent généralement sur les notions d'équité, de justice et d'inclusion sociale. Nous l'aborderons dans la recension des écrits (chapitre 2) et nous en tenons compte dans notre cadre théorique (chapitre 3).

² En outre, inspiré par le Sommet de Rio de Janeiro en 1992 et de Johannesburg en 2002, le gouvernement du Québec produit des bilans sur la situation du développement durable au Québec (1996, 2002) ainsi que plusieurs rapports et analyses.

ministères du gouvernement du Québec en la matière. En 2000, le Fonds d'action québécois pour le développement durable voit le jour. En 2006, la *Loi sur le développement durable* est adoptée par l'Assemblée nationale. Son objectif est de réaliser le virage nécessaire de la société vers un développement durable et d'assurer la cohérence des actions gouvernementales à cet égard (article 1). Le développement durable y est vu comme

un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. [Ce développement] prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. (Article 2)

Le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ) intègre le développement durable dans sa mission en 2000; en 2005, la loi constitutive du MAPAQ est modifiée en ce sens (MAPAQ, 2009b). À la suite de la CAAAQ de 2008, le gouvernement du Québec confirme que le développement agricole doit être « durable [et] multifonctionnel, c'est-à-dire qu'à son rôle nourricier s'ajoutent des fonctions économique, sociale et d'occupation dynamique du territoire » (MAPAQ, 2008c).

En somme, le concept de développement durable est intégré dans la formulation des grandes orientations gouvernementales dans les années 1990 et 2000, ce qui démontre le souci du gouvernement, à travers l'ensemble de ses ministères et mandataires, d'améliorer la cohérence entre les différentes dimensions du développement (économique, sociale, environnementale) ou à tout le moins de montrer que ce besoin de mise en cohérence le préoccupe. Nos questions de recherche visent à mieux comprendre comment s'inscrit cette préoccupation de cohérence dans l'action publique en agriculture entre 1990 et 2010.

1.3 Questions de recherche

Cette thèse vise à expliquer les efforts et les difficultés de mise en cohérence des différentes dimensions (économique, environnementale, sociale, politique) d'un développement agricole dit durable. Notre recherche repose sur l'articulation entre trois concepts centraux en analyse de politiques publiques¹ : les acteurs, les référentiels et les instruments. Nous

¹ Ces concepts sont présentés avec plus de détails dans le cadre théorique (chapitre 2).

cherchons à savoir si et comment les différentes dimensions du développement durable sont portées par les acteurs, les référentiels et les instruments des politiques agricoles québécoises.

L'action et les politiques publiques dépendent et tiennent compte des positions exprimées et défendues par un grand nombre d'acteurs politiques. Ces acteurs (individuels ou collectifs) incluent les acteurs gouvernementaux (élus, partis politiques, fonctionnaires, ministères, régies, commissions, tribunaux, etc.)¹ et les acteurs sociaux qui font partie de la société civile (groupes d'intérêts, consultants, experts universitaires, etc.)². Suivant la nature des enjeux, leurs valeurs et les positions (référentiels) qu'ils promeuvent et défendent, les acteurs politiques auront tendance à se regrouper en coalition. En cherchant à contrôler leurs ressources et celles des autres acteurs afin d'influencer les décisions politiques dans un sens qui leur soit favorable, les coalitions d'acteurs ne font pas qu'interagir. En agissant de la sorte, les acteurs apprennent également les uns des autres; cet apprentissage (*social learning*), influence et fait évoluer en retour leurs idées et, par-là, les référentiels de l'action publique.

Les référentiels politiques renvoient aux représentations que les acteurs se font d'un phénomène social (situation, enjeu ou problème), soit, dans le cas de notre thèse, le développement de l'agriculture; ces représentations renvoient au sens que ces acteurs donnent aux politiques dans ce secteur. Pour identifier ces référentiels, nous avons analysé

¹ Rappelons que l'indépendance politique des acteurs gouvernementaux est variable selon leur statut. Nous présentons ici quelques exemples de moyens pour assurer l'indépendance d'acteurs publics. Le Vérificateur général est nommé par l'Assemblée nationale; cependant, la Loi sur le vérificateur général assure son indépendance face à cette dernière et à la fonction publique (VGQ, page consultée le 12 juin 2013). La Constitution et la Charte des droits et libertés de la personne garantissent l'indépendance et l'impartialité nécessaires à l'exercice du pouvoir judiciaire (L'Observatoire de l'administration publique, page consultée le 25 juillet 2013). Les régisseurs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires doivent faire « preuve de neutralité politique et ne se livre[nt] à aucune activité ou participation politique partisane aux niveaux fédéral, provincial, municipal et scolaire » (RMAAQ, page consultée le 28 mai 2013). Les membres de la Commission sur la protection du territoire agricole doivent prendre leurs décisions « indépendamment de toute considération partisane » et « faire preuve de réserve dans la manifestation publique de [leurs] opinions politiques » (CPTAQ, 2011a).

² Lemieux identifie aussi les médias et l'opinion publique comme des acteurs de la société civile. Dans le cadre de notre thèse, les discours sur l'agriculture dans les médias et l'opinion publique n'ont pas été analysés.

le discours des acteurs en fonction des quatre dimensions du développement durable (économique, environnementale, sociale et politique).

Un instrument politique est un moyen ou un dispositif qui permet à un gouvernement d'agir ou de montrer qu'il agit. L'intervention gouvernementale dans l'agriculture au Québec repose sur plusieurs types d'instruments, par exemple des lois, des programmes, des aides financières, des campagnes d'information, des services publics. Les instruments ne sont pas neutres; ils sont porteurs de certaines idées, valeurs et croyances; ils traduisent et véhiculent en cela des référentiels.

L'articulation de ces trois concepts (acteurs, référentiels, instruments) est au cœur même de la notion de *gouvernance de l'action publique* en agriculture que nous définissons de la façon suivante¹ :

Coordination d'acteurs (gouvernementaux et de la société civile), d'instruments politiques (lois, programmes, aides financières, campagnes d'information, services publics, etc.) et de référentiels visant à définir et à mettre en œuvre de façon cohérente, c'est-à-dire avec le moins de contradictions possible, les dimensions économique, environnementale, sociale et politique en agriculture.

Notre question générale de recherche est la suivante : comment a évolué la gouvernance de l'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010 et quelle place y a pris le concept de développement agricole durable? De cette question découle quatre ensembles de questions spécifiques.

- Quels sont les référentiels d'interprétation et d'action des acteurs en matière de développement agricole entre 1990 et 2010 ? Ces référentiels sont portés par quels acteurs? Quels référentiels ont fait l'objet de discussions et de débats entre les acteurs ? Ces débats ont-ils fait évoluer la pensée des acteurs (ces derniers ont-ils fait preuve d'apprentissage)?
- À quels instruments politiques ces référentiels sont-ils associés? Ces instruments sont de quels types ? Quels sont les instruments qui ont fait l'objet de débats, d'ajustements ou de modifications majeures durant la période 1990-2010?

¹ Cette définition est présentée avec plus de détails dans le cadre théorique (chapitre 3).

- Par quels processus et mécanismes de coordination (des acteurs, des instruments et des référentiels) s'est faite la gouvernance de l'action publique en agriculture au cours de cette période? Peut-on dire que cette gouvernance s'inspire du concept de développement durable, c'est-à-dire qu'elle favorise la coordination des dimensions économique, sociale, environnementale et politique (équité) du développement agricole?
- Que nous apprend cette étude de cas du point de vue de l'analyse et du management des politiques publiques en général?

1.4 Pertinence de la recherche

Notre thèse est originale et novatrice à plusieurs égards. Premièrement, les études sur la cohérence des politiques publiques sont rares. Pourtant, les effets de l'absence ou du manque de cohérence des politiques publiques sont nombreux (Savard, 2011, p.318-319) : sur les politiques et le gouvernement (ex. : perte de légitimité, augmentation des dépenses budgétaires); sur les bénéficiaires des politiques (ex. : compréhension rendue difficile, lourdeur administrative); sur les acteurs (ex. : besoin accru de coordination, perte de confiance).

Deuxièmement, le discours des acteurs sur les politiques agricoles au Québec et au Canada a été rarement analysé. En effet, la plupart des recherches dans ce domaine reposent sur des cadres théoriques inspirés des théories économiques. Notre thèse, en s'inspirant des sciences politiques et sociologiques et de l'analyse cognitive, introduit un angle d'analyse nouveau.

Troisièmement, les recherches en analyse de politiques publiques s'intéressent soit à la dimension économique de l'agriculture, soit à sa dimension environnementale, soit à sa dimension sociopolitique, mais très rarement aux trois à la fois. En s'intéressant à leurs effets combinés, notre thèse innove. Par ailleurs, l'intérêt du concept de développement durable en analyse de politiques agricoles est récent et porte presque uniquement sur ses dimensions économique et environnementale. La littérature scientifique reste étonnamment

silencieuse sur ses dimensions sociales et politiques, dimensions que nous incluons dans notre recherche.

Finalement, le concept de développement durable, bien que populaire et très utilisé dans les milieux scientifiques et politiques, demeure un concept difficile à opérationnaliser. Plus précisément, le type d'action publique requis pour favoriser un développement agricole durable est encore peu étudié sur le plan empirique. Des chercheurs en politiques agricoles, généralement inspirés par la pensée économique, réfléchissent à la mise en place d'aides financières directes à la ferme pour financer les fonctions sociales et environnementales qui ne peuvent être rémunérées par le marché¹. Un autre courant de pensée, moins en vogue dans le secteur agricole, met en lumière le fait que les processus de gouvernance de l'action publique doivent être adaptés pour que cette dernière favorise un développement durable. Ces processus doivent tenir compte de l'ensemble des positions des acteurs et reposer sur un mode d'action plus « horizontal »; ils supposent la coordination des politiques sectorielles. Cependant, les études empiriques pour démontrer ces affirmations restent peu nombreuses. De là vient notre intérêt à analyser les processus de gouvernance de l'action publique en agriculture au Québec à la lumière de l'objectif d'un développement agricole durable. Pour réaliser cette analyse, nous avons procédé selon les étapes présentées dans la section suivante.

1.5 Structure de la thèse

Outre l'introduction générale (chapitre 1), la thèse est composée de trois grandes parties : les cadres théoriques et méthodologiques (chapitres 2, 3 et 4); l'analyse empirique et les résultats (chapitres 5 à 9); la discussion des résultats et la conclusion (chapitre 10).

Le chapitre 2 présente la recension des écrits sur laquelle repose notre recherche doctorale. Plus précisément, ce chapitre aborde des concepts, des hypothèses et des résultats de recherche pertinents à notre analyse, notamment les concepts de référentiel, acteur et

¹ Cette voie est promue notamment par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

instrument politique, de développement agricole durable, ainsi que de gouvernance, coordination et cohérence de l'action publique.

Le chapitre 3 expose notre cadre théorique, lequel repose sur l'approche cognitive des politiques publiques et sur le concept intégrateur de gouvernance du développement agricole durable.

Dans le chapitre 4, le cadre méthodologique de la recherche est décrit; nous avons opté pour une étude de cas réalisée à partir d'une analyse de contenu de type qualitatif.

Les chapitres 5 à 9 présentent les résultats de nos analyses empiriques des référentiels, des acteurs et des instruments des politiques agricoles. Plus précisément, sont abordés :

- les acteurs, leurs pouvoirs de marché et leurs ressources politiques (chapitre 5)
- les revenus agricoles, les exportations agroalimentaires, le marché québécois, la réciprocité du commerce et la souveraineté alimentaire (chapitre 6);
- la protection de l'environnement et la santé humaine (chapitres 7 et 8);
- la ruralité, la cohabitation et l'aménagement du territoire (chapitre 9).

Le chapitre 10 présente un portrait d'ensemble de l'évolution de la gouvernance du secteur agricole de 1990 à 2010. Nous y dégageons également ce que cette recherche ajoute à l'analyse des politiques agricoles et des politiques publiques en général.

2. ACTION PUBLIQUE, RÉFÉRENTIEL, ACTEUR, INSTRUMENT, COORDINATION ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE

Cette section présente une recension des écrits scientifiques qui ont inspiré le cadre théorique de notre thèse. Ces écrits proviennent de l'approche cognitive en analyse de politique publique, des sciences politiques et de la sociologie politique¹. Ils montrent notamment que les acteurs et les référentiels influencent le choix des politiques publiques et de leurs instruments. En outre, les concepts de gouvernance, de développement agricole durable, de coordination et de cohérence de l'action publique sont utilisés pour expliquer comment les référentiels, les acteurs et les instruments politiques interagissent entre eux.

2.1 Analyse cognitive

L'analyse cognitive de l'action publique insiste sur les représentations que les acteurs se font du monde et des problèmes qui l'entourent (Surel, 2000).

[Les] politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, elles sont aussi le lieu où une société donnée *construit son rapport au monde* et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. (Muller, 2014, p.555)

La parution du célèbre article de Peter Hall (1993) a mis en lumière comment évoluent paradigmes et politiques publiques. Dans cet article, intitulé *Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain*, Hall s'inspire de la théorie notoire sur les paradigmes scientifiques de Thomas Kuhn pour montrer comment la politique monétariste de la Grande-Bretagne a évolué d'un paradigme keynésien à un paradigme néolibéral. Le cadre d'analyse qu'il développe est expliqué et repris par plusieurs autres auteurs dont Richard Frève (2011) au Québec et Kübler et De Maillard (2009) en

¹ La sociologie politique privilégie « l'étude concrète des rapports de pouvoir entre les acteurs, internes ou internationaux, publics ou privés; elle cherche à identifier les enjeux qui déterminent leurs stratégies, à mettre en lumière les ressources qu'ils peuvent mobiliser pour atteindre leurs objectifs, à décrire les alliances conclues en vue de maximiser leur influence » (Braud, 2014, p.520).

France. Ce cadre a aussi été utilisé pour expliquer l'évolution de politiques agricoles, notamment Skogstad (2008) au Canada et Royer, Couture et Gouin (2014) au Québec¹.

Pour Hall, les politiques publiques ne découlent pas seulement de changements au sein de l'État (acteurs publics) mais aussi des débats d'idées dans l'ensemble des acteurs de la société (*social learning*). Hall propose trois ordres de changements.

Il y a d'abord les changements de premier ordre (*first order change*), qui consistent en de simples ajustements du niveau des instruments en fonction des résultats des politiques passées. Le changement de second ordre (*second order change*) désigne un changement plus important touchant aux modalités de mise en œuvre; il s'agit de l'adoption d'un nouvel instrument de politique publique. Enfin, il existe des changements plus radicaux, changements de troisième ordre (*third order change*), qui se traduisent par une modification plus globale des objectifs mêmes de la politique publique (tel que repris par Kübler et De Maillard, 2009, p.162).

Ces changements de troisième ordre relèvent d'un changement de paradigme (*paradigm shift*) rendu nécessaire par des anomalies répétées des politiques en place et par une perte de crédibilité du paradigme existant au sein des acteurs sociaux.

La pensée de Sabatier, co-auteur de la « théorie des coalitions de cause ou plaidantes », peut également être associée aux approches cognitives (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999, 2007; Sabatier et Weible, 2007). Cette théorie explique les changements de politiques sur des périodes d'au moins dix ans par l'interaction, au sein d'un sous-système politique, de différentes coalitions d'acteurs (deux à quatre généralement) possédant des systèmes de croyances et des ressources différents. Les acteurs (législateurs, agences publiques, groupes d'intérêts, chercheurs, etc.) se regroupent en « coalitions plaidantes » selon les croyances politiques (*policy core beliefs*) qu'ils partagent. Ces coalitions se dotent de stratégies pour influencer les décisions gouvernementales et les politiques et interagissent entre elles par l'action des acteurs qui jouent le rôle de « courtiers politiques » (*policy brokers*).

Le français Pierre Muller (2009) s'intéresse aussi au rôle des idées dans l'analyse de politiques publiques qu'il associe au concept de référentiel plutôt qu'à celui de paradigme ou de croyance. La théorie de Muller se distingue de celles de Sabatier et Hall sur les

¹ Nous reviendrons à ces analyses dans la section 2.1.3.

éléments explicatifs d'un changement de politique (tableau 2.1). Muller s'intéresse aux rapports entre le référentiel global (de la société en général) et sectoriel (par exemple du secteur agricole) et au rôle de certains acteurs (les médiateurs) pour gérer les tensions entre ces deux référentiels. Pour sa part, Hall analyse le rôle des paradigmes et de l'apprentissage des acteurs sur les grandes étapes d'évolution d'un système politique qui influencent tous les secteurs d'activité d'un pays, soit les politiques monétaristes. Finalement, Sabatier observe les interactions des coalitions au sein de ce qu'il appelle un sous-système politique; sa théorie a servi notamment à étudier les politiques de l'eau en Californie.

Tableau 2.1 Différences entre les théories de Sabatier, de Hall et de Muller

<i>Théories</i>	<i>Portée du système étudié</i>	<i>Principaux facteurs explicatifs d'un changement politique</i>
<i>Sabatier - coalitions plaidantes</i>	Sectoriel (ex. : politique de l'eau en Californie)	Interaction entre les coalitions au sein d'un secteur ou sous-système politique
<i>Hall - paradigmes et apprentissage des acteurs</i>	Global et multisectoriel (ex.: politique monétariste en Grande-Bretagne)	Apprentissage des acteurs et évolution des paradigmes (ex. : dysfonctionnement, présence d'une alternative)
<i>Muller - référentiels global et sectoriel</i>	Sectoriel (ex. : politiques agricoles en France)	Interaction entre les référentiels sectoriel et global (de la société)

Sources : Compilation de l'auteure à partir de Sabatier et Weible (2007); Kübler et De Maillard (2009); Royer, Couture et Gouin (2014); Muller (2009)

2.1.1 Paradigmes, croyances et référentiels

Les concepts de référentiel (Muller), de paradigmes (Hall) et de croyance (Sabatier), réfèrent tous au sens ou à la représentation que se font les acteurs, tant les acteurs de l'État que ceux de la société civile, d'un problème ou d'un enjeu politique et à leurs effets sur les changements de politiques. Pour Hall (1993), un paradigme est un « ensemble de croyances normatives et cognitives qui spécifient les objectifs des politiques publiques, le type d'instrument qui doit être utilisé par ces politiques, et la nature des problèmes à résoudre » (Royer, Couture, et Gouin, 2014, p.27). Sabatier propose pour sa part trois niveaux de croyances :

- Les croyances profondes (*deep core beliefs*)

involve very general normative and ontological assumptions about human nature, the relative priority of fundamental such as liberty and equality, the relative priority of welfare of different groups, the proper role of government vs. markets in general, and about who should participate in governmental decision making. (Sabatier et Weible, 2007, p.194)

Ces croyances, découlant de la socialisation dans l'enfance, sont plus stables et difficiles à changer que les deux autres niveaux de croyances.

- Les croyances politiques (*policy core beliefs*) sont l'application des croyances profondes à un domaine politique.
- Les croyances secondaires (*secondary beliefs*), qui ont une portée plus étroite que les croyances politiques, concernent, par exemple, les règles d'un programme spécifique.

Ces trois niveaux de croyances, comme dans le cas des paradigmes de Hall (tableau 2.2), peuvent être situés sur un continuum partant des plus profondes et plus stables jusqu'aux plus superficielles ou techniques, plus sujettes à changement.

Tableau 2.2 Concepts de croyances (Sabatier) et de paradigmes (Hall)

<i>Concepts</i>	<i>Profonds et globaux</i>	<i>Superficiels et techniques</i>
<i>Croyances de Sabatier</i>	Croyances profondes	Croyances secondaires
<i>Ordres de changements de Hall</i>	De troisième ordre	De premier ordre
<i>Exemples</i>	Intervention de l'État vs libre-marché (sans intervention) Croissance économique vs préservation de l'environnement	Ajustements des règles d'un programme

Sources : Compilation de l'auteure à partir de Sabatier et Weible (2007) et Kübler et De Maillard (2009).

Muller propose quant à lui quatre composantes d'un référentiel. La première composante d'un référentiel réfère aux valeurs¹, soit les « représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien et ce qui est mal, désirable ou à « rejeter » (Muller 2009, p.60-62). Cette

¹ Plusieurs auteurs différencient les notions de « valeur » et de « culture ». Les valeurs sont plus ou moins sujettes au consensus et peuvent être associées à tel ou tel groupe composant la société. Pour sa part, la culture réfère à une compréhension commune généralement acceptée par l'ensemble d'une société (Côté, 2008; Ostrom, 2007).

composante peut être associée à celle de croyances profondes de Sabatier ou encore aux changements de troisième ordre de Hall.

Les trois autres composantes proposées par Muller ne servent pas nécessairement à situer une représentation de la réalité sur un continuum allant des plus profondes/stables aux plus sujettes à changement. Elles permettent plutôt de formuler et de décortiquer la représentation de la réalité que se donnent les acteurs. Ces trois autres composantes sont :

- Les *normes* qui « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité »; par exemple, « l'agriculture doit se moderniser ».
- Les *algorithmes* qui sont les « relations causales » perçues; par exemple, « si le gouvernement réglemente plus, la pollution de l'eau par les fumiers diminuera ».
- Les *symboles* (ou images), qui ont un sens immédiatement sans longues explications. C'est le cas, par exemple du « jeune agriculteur dynamique et modernisé ».

Ces trois composantes, nous le verrons dans le chapitre méthodologique de cette thèse (section 4.2.3), seront utiles pour analyser les discours des acteurs québécois des enjeux agricoles dans le cadre de cette thèse. D'ailleurs, nous l'expliquons dans la prochaine section, Muller a développé le concept de référentiel dans le cadre d'une recherche portant sur les politiques agricoles en France.

2.1.2 Référentiels global et sectoriel : un exemple agricole

Muller (Jobert et Muller, 1987; Muller, 2005, 2009) explique le changement dans les politiques publiques par l'ajustement du référentiel sectoriel au référentiel global; en d'autres mots, par le rapport global-sectoriel. Le référentiel global englobe les représentations et la pensée dominante d'une société à une époque donnée. Issu d'une pensée dominante, il est une construction sociale qui n'est jamais définie de manière complètement précise et définitive. Pour l'illustrer, Jobert et Muller (1987) utilisent l'exemple du secteur agricole en France. Le référentiel global en France après la Deuxième Guerre mondiale est qualifié de *référentiel de modernisation*. Pour sa part, le référentiel sectoriel agricole englobe les valeurs de ce secteur particulier à une période donnée et

dépend de la représentation que l'on se fait de la place qu'occupe ce secteur dans la société¹. Par exemple, le secteur agricole en France, avant les années 1960, adhérait à un *référentiel de maintenance* d'une paysannerie nombreuse en milieu rural.

Les changements de politiques publiques se réalisent lorsque le référentiel d'un secteur est en porte-à-faux avec le référentiel global dominant de la société. Ce sont des acteurs, qualifiés de médiateurs, qui favorisent le passage du référentiel traditionnel d'un secteur à un nouveau référentiel, plus en phase avec le référentiel global. Par exemple, dans les années 1960, le Centre national des jeunes agriculteurs va prendre le leadership du secteur agricole et le pousser à adhérer au *référentiel de modernisation*, ce qui va provoquer des changements rapides dans les politiques agricoles en France. La nouvelle politique favorisera l'adaptation, la viabilité et la modernisation des entreprises agricoles plutôt que leur maintien en nombre².

2.1.3 Paradigmes et référentiels agricoles au Québec, au Canada et dans le monde

Le passage du *référentiel de maintenance* au *référentiel de modernisation* dans le secteur agricole de la France après la Deuxième Guerre mondiale, tel qu'expliqué par Jobert et Muller (1987), a des similitudes avec les changements vécus dans le milieu agricole du Québec durant la même période. Morisset (1987) explique que l'agriculture québécoise, dans la période 1854-1939, peut être qualifiée de traditionnelle ou domestique. Elle est devenue marchande et diversifiée de 1939 à 1966 et marchande et spécialisée à partir de 1966. Cette analyse de Morisset, qui n'utilise pas précisément un cadre d'analyse cognitif, insiste plutôt sur l'aspect économique de la ferme à travers le temps, notamment la destination de la production (pour la famille ou pour le marché), ses modes d'accumulation, ses structures de production. Il met en parallèle l'évolution de la ferme comme unité de production, le niveau d'organisation des agriculteurs (syndicats, etc.) et les grands

¹ Dans un référentiel global, différents référentiels sectoriels vont s'ordonner et se hiérarchiser.

² Le concept de référentiel a également été utilisé par Fouilleux (2003, cité dans Muller, 2009, p.51). Cette chercheuse a expliqué « comment le changement de référentiel de la PAC [Politique agricole commune] s'opère à travers une série d'ajustements progressifs entre des forums [d'acteurs politiques] ».

événements macroéconomiques qui ont marqué l'agriculture, comme les crises économiques.

Morisset (1987) ainsi que Jobert et Muller (1987) ont en commun qu'ils se sont intéressés aux changements dans le secteur et les politiques agricoles qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Pour leur part, Morisset et Couture (2010) et Skogstad (2008) abordent une période plus récente. Morisset et Couture (2010) expliquent les changements dans les politiques agricoles au Québec entre 1985 et vers 2010, principalement sous l'angle des discours de l'Union des producteurs agricoles (UPA) et de ses relations avec le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ). Skogstad (2008) s'intéresse pour sa part aux changements dans les politiques agricoles au Canada entre 1989 et 2007¹. Son cadre théorique s'inspire d'auteurs ayant étudié l'évolution des paradigmes des politiques agricoles en Occident, notamment en Europe², ainsi que de l'analyse de Hall (1993) sur les changements de paradigmes politiques.

Ces auteurs montrent que le paradigme dominant de l'après-guerre est axé sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles. Morisset et Couture le qualifient de *logique économique d'intervention* tandis que Skogstad le nomme *paradigm of state assistance*. Ce paradigme peut être associé à la période de spécialisation de l'agriculture proposée par Morisset (1987), au Québec, et à la période de modernisation proposée par Jobert et Muller (1987), en France. En effet, à la suite de la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements ont investi dans le secteur agricole. Cette intervention vise à favoriser la stabilité des prix, appuyer la modernisation des équipements et des pratiques et améliorer le bien-être général de la société, notamment en garantissant un approvisionnement en

¹ Son analyse repose sur : 1) les grands objectifs de la politique agricole canadienne présentés dans quatre documents d'orientation produits par Agriculture et Agroalimentaire Canada entre 1989 et 2007 (*Partenaires dans la croissance. Une vision de l'industrie agro-alimentaire canadienne* publié en 1989, *Futures directions for Canadian Agriculture and Agri-Food*, des notes du Ministre canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire pour les Comités de l'agriculture de la Chambre des communes et du Sénat en 1994, le Cadre stratégique agricole canadien de 2003 et *Cultivons l'avenir* de 2007); 2) l'évolution des politiques canadiennes de stabilisation des revenus agricoles, de commercialisation des grains et de gestion de l'offre.

² Notamment Coleman, Skogstad, et Atkinson (1997); Coleman (1998); Moyer et Josling (2002); Josling (2002); Garzon (2006).

aliments à la population. Cette intervention gouvernementale est généralement justifiée par la notion d'exception agricole, inspirée de la pensée d'économistes comme Cochrane, Hathaway (Gouin, 2004) ou encore du *farm problem* et de la défaillance des marchés agricoles (Butault, 2004).

Les caractéristiques spécifiques de l'offre et de la demande de produits agricoles ont depuis longtemps été soulignées comme facteurs d'instabilité des marchés, pouvant même remettre en cause la sécurité alimentaire, et de dégradation chronique des revenus agricoles. (Butault, 2004, p. 14)

Parmi ces caractéristiques mentionnons l'inélasticité de la demande de produits agricoles¹, la rigidité de l'offre à court terme (temps requis pour cultiver et élever), son caractère incertain (effets des aléas climatiques sur les récoltes par exemple) et son élasticité à moyen terme. C'est sur la base de l'exception agricole qu'est justifiée l'intervention gouvernementale en agriculture et qu'a été exclue l'agriculture des négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (mieux connu sous son acronyme anglais GATT) de sa création en 1948 jusqu'à l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1994.

Morisset et Couture (2010) et Skogstad (2008) montrent que, dans les décennies 1980 et 1990, un nouveau paradigme a émergé. Morisset et Couture le qualifient de *libéralisme économique* et Skogstad de paradigme du *market liberal*.

Si nous devons déterminer un phénomène politique qui a marqué les décennies 1980-1990 c'est bien la montée du libéralisme économique (...) Ce mouvement politique est soutenu par un fort courant de pensée qui devient hégémonique, particulièrement dans le milieu intellectuel universitaire américain au début des années 1980. L'économie s'impose de plus en plus parmi les sciences sociales et ses théories en viennent à couvrir tous les aspects de la vie en société. Les économistes néolibéraux occupent l'espace intellectuel et imposent leur paradigme. Le fin mot de cette théorie, le concept-clé, est le marché. (...) Il n'est pas surprenant que l'agriculture ait été une des cibles privilégiées de ce courant politique. Il s'agit en effet d'un des secteurs économiques des plus réglementés, contrôlés et subventionnés qui soit. (Morisset et Couture 2010, p. 83)

¹ La demande de produits agricoles varie peu, particulièrement dans les pays occidentaux où les besoins alimentaires sont généralement satisfaits. Cela a pour effet que, lorsqu'il y a augmentation de l'offre, amenée par une hausse de la productivité des intrants et du travail, les prix diminuent grandement et les recettes des producteurs agricoles baissent. De plus, à court terme, l'offre agricole ne peut réagir rapidement à un signal du marché, étant donné le peu de mobilité et de flexibilité de ses ressources, liées à la terre, au caractère vivant de ses outils productifs (animaux et plantes) et à leur vulnérabilité aux changements climatiques.

Skogstad (2008), inspiré de Josling (2002), associe le paradigme du *market liberal* à l'Accord agricole de l'OMC de 1994. Ce paradigme insiste sur la libéralisation du commerce agricole et la réduction des interventions gouvernementales dans ce secteur.

With agriculture now inside the global trading regime, Josling claims that the WTO Agreement on Agriculture embedded a competitive paradigm of agriculture. Its premises are that agriculture should be governed by free markets, and that governments should largely remove their expenditure and regulatory supports for the sector, assist only competitive farmers, and design programs to encourage those who are not competitive to quit farming. (Skogstad 2008, p. 496)

Toujours selon Skogstad (2000), la mondialisation n'est pas seulement l'accroissement des échanges (marchandises, services, capitaux et outils financiers) entre les pays ou la mise en place d'outils de régulation, d'ententes et d'institutions regroupant plusieurs pays; c'est également le partage d'informations et d'idées ainsi que la diffusion de valeurs et de normes sociales et morales.

Public policies are more than solutions to problems; they incorporate a society's shares beliefs about the ends to which it is striving collectively, as well as the means to achieve these goals. Inquiring into globalization's effects on public policy making and outcomes reveals not only its programmatic consequences but also its ideational and normative repercussions. (Skogstad, 2000, p.806)

Skogstad (2000, p. 823) constate que les valeurs véhiculées par la mondialisation dans les années 1990 sont principalement les valeurs d'efficience, d'efficacité, d'expertise et de science; ces valeurs passent avant celles d'équité, de justice sociale, de savoir expérientiel et de « construit » politique. En contrepartie à la diffusion de ces valeurs dominantes, la mondialisation amène une diffusion de pensées alternatives, par exemple celles d'écologie et de sauvegarde de la diversité culturelle. Dans ses analyses, Skogstad (2000) soulève par ailleurs l'enjeu de la représentativité des institutions internationales, généralement dirigées par des acteurs non élus, qui ont des règles de transparence variables et dont les décisions reposent avant tout sur des savoirs d'experts. Lang (1999) va dans le même sens que Skogstad. Il constate que le pouvoir des producteurs agricoles et des consommateurs diminue dans la gouvernance alimentaire mondiale, ce qui a comme conséquence de diminuer la prise en compte des aspects culturels et de santé au profit des aspects économiques.

Les analyses de Lang et Skogstad ont été faites en 1999 et 2000. Certains signes, comme la stagnation des négociations de l'OMC dans les années 2000 ou encore l'inclusion d'une section sur le développement durable dans le récent accord de libre-échange entre l'Europe et le Canada, peuvent laisser croire que les futures ententes internationales pourraient mieux intégrer des enjeux comme la protection de l'environnement ou les conditions de travail. Au plan fédéral, Skogstad (2011) constate que les orientations agricoles canadiennes ont évolué avec l'adoption du Cadre stratégique agricole (CSA) en 2002 et de Cultivons l'avenir en 2007. Ils intègrent, « de façon explicite, les buts de la gestion du risque commercial aux biens publics, notamment la salubrité des aliments et la protection de l'environnement » (p.8).

À la fin des années 2000, fin de la période couverte par les analyses de Morisset et Couture (2010) et Skogstad (2008), de nouveaux paradigmes se juxtaposent à celui du paradigme du libéralisme économique. Ces nouveaux paradigmes, s'ils restent encore imprécis dans les écrits consultés, ont en commun qu'ils insistent sur la prise en compte des attentes sociétales face à l'agriculture. Morisset et Couture (2010) expliquent que, avec la crise sociale et les audiences du BAPE sur le secteur porcin au Québec, les attentes de la population du Québec face à l'agriculture se complexifient et augmentent, particulièrement en ce qui a trait à la protection de l'environnement. Dans ce contexte, l'UPA propose un nouveau modèle d'agriculture basé sur la ferme à dimension humaine, le développement durable et la prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales. Pour sa part, le gouvernement du Québec met en place, en 2006, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) afin de consulter une diversité d'acteurs et faire un état de situation des enjeux et des défis du secteur agricole québécois.

Pour sa part, Skogstad (2008) associe les nouvelles demandes sociétales face à l'agriculture à un paradigme qu'elle nomme *multifunctional*. Ce paradigme concerne, par exemple, la protection de l'environnement, la biodiversité, la salubrité des aliments, le développement des régions rurales ainsi que les biens publics que peut procurer l'agriculture. Il est inspiré de Garzon (2006) et de l'expérience de la politique agricole de l'Union européenne.

Garzon associates WTO agreements with a paradigmatic shift to a “multifunctional” paradigm in the EU that sees EU governments continue to support farm incomes but to make fiscal transfers conditional on agriculture providing valued public goods like safe food, biodiversity and environmental protection, and maintaining populated rural areas.

Morisset et Couture (2010) et Skogstad (2008) arrivent néanmoins tous à la conclusion que, malgré l'émergence d'autres paradigmes comme celui du libéralisme économique, des attentes sociétales ou de la multifonctionnalité, celui qui reste dominant et qui continue d'influencer les politiques agricoles dans la décennie 2000 est le même que celui de l'après Deuxième Guerre mondiale, soit celui axé sur l'intervention gouvernementale.

Morisset et Couture (2010) expliquent que l'UPA a toujours conservé le même objectif, soit celui de maintenir l'intervention gouvernementale en agriculture, même si elle a développé des argumentaires différents pour le justifier au fil des décennies.

Les agriculteurs, avec l'UPA en tête, sont encore à la recherche de leur rôle, celui qu'ils assumeront mais aussi celui qui leur sera reconnu légitimement [par la société québécoise et les gouvernements]. Et de là, ... l'appui indéfectible au soutien des revenus agricoles, véritable Graal de cette quête identitaire. (Morisset et Couture, 2010, p. 214)

Skogstad (2008) arrive à la conclusion qu'au Canada, les paradigmes du *state assistance*, du *market liberal* et *multifunctional* cohabitent entre 1989 et 2007, mais que le paradigme du *soutien gouvernemental* reste le paradigme dominant.

However, paradigmatic change in the form of a rejection of the core ideas and instruments of the post Second World War state assistance paradigm has not yet occurred. (Skogstad 2008, p.1)

Selon Skogstad, en utilisant le jargon développé par Hall (1993), la politique agricole canadienne n'a pas vécu des changements de paradigmes (de troisième ordre) depuis la Deuxième Guerre mondiale mais plutôt des changements «programmatiques» ou de premier ordre et de deuxième ordre. Toujours selon la politicologue canadienne, ce maintien du paradigme s'explique par le fait qu'au Canada, contrairement à l'Europe, les trois conditions sous-jacentes à un changement de paradigme n'ont pas été réunies¹. Premièrement, les décideurs politiques n'ont pas la perception que le paradigme du *soutien*

¹ Cette analyse de Skogstad date de 2008; or, il est possible que le paradigme agricole canadien dominant ait poursuivi son évolution par la suite. L'objet de cette thèse portant sur la période 1990-2010 au Québec, nous ne présumons cependant pas de l'évolution des politiques canadiennes après 2010.

gouvernemental est dysfonctionnel ou a « échoué »¹. Deuxièmement, le fédéralisme canadien ralentit les changements fondamentaux des politiques agricoles canadiennes. Troisièmement, toujours selon Skogstad (2008), un paradigme alternatif à celui du *soutien gouvernemental*, politiquement et économiquement viable, n'a pas été identifié par les acteurs agricoles canadiens.

En résumé, si de nouveaux paradigmes ou référentiels liés au libéralisme économique et aux nouvelles attentes sociétales face à l'agriculture (ex. : environnement, santé, etc.) cohabitent et prennent de l'ampleur au Québec et au Canada (et ailleurs dans le monde) durant la période étudiée (1990-2010), le référentiel dominant depuis la Deuxième Guerre mondiale, axé sur le *farm problem*, la protection des revenus agricoles et le soutien gouvernemental, reste le référentiel sous-jacent aux principales politiques agricoles durant cette période au Québec et au Canada.

Nous l'avons vu, les paradigmes ou les référentiels sont portés par des acteurs. La prochaine section précise ce qu'est un acteur politique et sur quelles ressources il appuie son agir politique.

2.2 Acteurs et ressources politiques

Les acteurs « peuvent être individuels ou collectifs; ils sont dotés de ressources, ont une certaine autonomie, soit la capacité de faire des choix, et sont plus ou moins guidés par leurs intérêts matériels et/ou symboliques » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.13). Expliquons chacun des éléments de cette définition.

Le premier élément est celui d'acteur. Notre thèse porte sur les acteurs, particulièrement les acteurs collectifs, qui évoluent à l'intérieur (acteurs publics) et à l'extérieur du

¹ La situation au Canada est différente de celle en Europe, selon Skogstad (2008). En Europe, l'échec de ce paradigme est associé principalement aux coûts trop élevés des programmes agricoles, aux impacts environnementaux de l'agriculture et à la perte de confiance des consommateurs face à la salubrité des produits alimentaires. Au Canada, ces trois critiques n'ont pas eu la même résonance, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'au Canada : 1) Les grandes entreprises d'élevage sont moins rapprochées des populations urbaines, car le territoire est moins densément peuplé. 2) L'agroenvironnement est une responsabilité des gouvernements provinciaux. 3) La crise de la vache folle (BSE) a été perçue principalement comme un problème économique tandis qu'en Europe, elle a été vue comme un problème de salubrité.

gouvernement (acteurs de la société civile). L'administration gouvernementale « reste le cadre principal d'action pour les participants aux politiques publiques » (Muller, 2009, p. 38-39). Même si les acteurs publics ont des motivations et des stratégies similaires aux autres acteurs, ils restent les gardiens de la « dimension normative et prescriptive des politiques publiques » (Ibid., p.39). Selon Lemieux (2009, p.31-34), les acteurs publics rassemblent les responsables et leur entourage (élus, partis politiques, dirigeants de l'administration publique, etc.) ainsi que les agents (bureaucrates, tribunaux, etc.). Les acteurs de la société civile sont également des acteurs politiques. Ce sont plus spécifiquement les intéressés (groupes d'intérêts, lobbyistes, universitaires, médias, etc.) et les particuliers (électeurs, administrés, etc.). Notre thèse étudie plus particulièrement les discours de divers groupes d'intérêts et d'universitaires ayant déposé des mémoires à la CAAAQ en 2008¹.

Le deuxième élément de la définition est celui de ressource. S'inspirant de la pensée d'auteurs comme Wiener (1954) et Mackay (1969), Lemieux (2009) insiste sur le rôle des ressources dans les luttes de pouvoir auxquelles se livrent les acteurs pour contrôler les enjeux des politiques publiques. Il distingue sept types de ressources (tableau 2.3).

¹ Nos analyses ont ainsi porté avant tout sur les référentiels d'acteurs collectifs (associations, syndicats, ministères, etc.), et de certains acteurs individuels (experts, universitaires). D'autres types d'acteurs comme les partis politiques, les députés et les élus politiques ou encore les médias n'ont pas été analysés.

Tableau 2.3 Classification des ressources politiques selon Lemieux

Types de ressources	Description
Normes ou ressources normatives	« Valeurs et règles dont les acteurs se servent comme atouts ou qu'ils cherchent à contrôler comme enjeux » (1) Exemple : Un acteur qui partage les mêmes valeurs que le gouvernement aura normalement plus de facilité à influencer les instruments politiques.
Postes ou ressources positionnelles	« Positions officielles ou effectives occupées par les acteurs et dans le nombre de personnes qui occupent ces postes. » (2) Exemple : Un acteur de la société civile qui siège au Conseil d'administration d'un organisme public aura plus de chance d'influencer les instruments politiques qu'un acteur qui n'occupe pas une telle position.
Commandes ou ressources actionneuses	« Leviers d'action considérés comme atouts de pouvoir ainsi que comme enjeux chez le destinataire du contrôle » (2) Exemple : Un gouvernement a une prise sur les contribuables quand il a la compétence de leur imposer une réglementation.
Supports ou ressources matérielles	« Moyens matériels, y compris les moyens financiers. Ces moyens, comme les autres ressources, sont à la fois des atouts et des enjeux du pouvoir. » Exemple : Un acteur ayant plus de personnel et de budget aura plus de facilité à faire des recherches, bâtir des argumentaires et organiser des rencontres avec le personnel politique qu'un acteur qui ne dispose pas de ces ressources.
Liens ou ressources relationnelles	« Relations positives établies avec d'autres acteurs. Elles servent d'atouts aux destinataires du contrôle, et sont pour eux des enjeux dans leurs rapports avec d'autres acteurs. » (3) Exemple : Un acteur qui entretient des relations positives avec un grand nombre d'acteurs est en situation avantageuse par rapport à un acteur qui entretient peu de relations ou qui entretient des relations négatives avec d'autres acteurs.
Informations ou ressources informationnelles	« Contenu de différents messages utilisés comme atouts par les destinataires de contrôle, l'enjeu étant généralement, comme dans le cas des normes, de faire en sorte que le destinataire les reçoive et soit influencé. » (4) Exemple : Un acteur diffuse un message clé fort, repris par les médias et les réseaux sociaux, pour influencer un instrument politique.

(1) Les ressources normatives s'apparentent à deux des composantes du référentiel proposé par Muller et vues dans la section 2.1.1 : les valeurs et les normes.

(2) Les ressources positionnelles et actionneuses s'apparentent aux instruments procéduraux de régulation proposés par Howlett et dont nous traitons dans la section 2.3.

(3) Les ressources relationnelles s'apparentent à la notion de coordination des acteurs dont nous traitons dans la section 2.6.1.

(4) Les ressources informationnelles s'apparentent à deux des composantes du référentiel proposé par Muller et vues dans la section 2.1.1 : les algorithmes et les symboles.

Source : Lemieux (2009, p. 24-25)

Le troisième élément de la définition est celui qui concerne une « certaine autonomie » des acteurs. Suivant la pensée de Muller (2009), les acteurs sont autonomes, mais ils agissent

sous contraintes puisque des cadres cognitifs leur sont imposés par des institutions, définies au sens large (routines, procédures, organisations, etc.)¹.

Le quatrième élément de la définition veut que les choix des acteurs soient guidés par leurs intérêts matériels ou symboliques. En d'autres mots, leurs motivations sont complexes. Elles varient et évoluent. Les acteurs ont une rationalité limitée². L'acteur n'est pas strictement égoïste; il ne cherche pas seulement à « maximiser » et à répondre à ses propres intérêts (Schlager, 2007). Ses sources de motivation peuvent également être affectives et altruistes (Udehn, 1996). Son comportement est influencé par ses valeurs et ses croyances (Sabatier, 2007). Il est difficile pour l'acteur de faire des choix complètement rationnels, de distinguer toute l'information pertinente, d'identifier clairement ses intérêts et ses préférences (Muller, 2009). Il doit se résoudre à faire des choix imparfaits. L'être humain a une rationalité limitée (*bounded rationality*)³. La prise de décision politique se fait généralement dans un contexte d'incertitude et de complexité (Schlager, 2007). Dans un tel contexte, les décideurs vont « s'arrêter au premier cas satisfaisant, ce qui veut dire qu'ils ne vont pas rechercher la solution « optimale » [...], mais une solution satisfaisante » (Muller, 2009, p. 35).

En résumé, les acteurs publics (ex. : élus, dirigeants de l'administration publique) et de la société civile (ex. : groupes d'intérêts, universitaires), avec leur autonomie et leur

¹ En cela, l'approche de Muller se rapproche des courants néo-institutionnalistes et d'auteurs comme Hall et Taylor (1996) qui traitent des trois néo-institutionnalismes (historique, des choix rationnels et sociologiques) et Pierson (2000) qui propose le concept de *path dependence* (dépendance des politiques au chemin emprunté).

² Cette vision de l'acteur social complexe rejoint celle des exploitants des entreprises agricoles familiales du sociologue québécois Jean (1997, p. 119-135). Pour lui, les exploitants agricoles ont une « rationalité toute particulière » (p.121). L'exploitant agricole familial est à la fois propriétaire foncier, entrepreneur privé, travailleur polyvalent (mécanicien, laboureur, comptable, etc.) et gestionnaire. Il continue de produire même si la rente foncière est nulle, poursuit sa production lorsque les prix baissent et exerce son travail de manœuvre sans se soucier de son taux horaire. Ce comportement peut sembler « irrationnel » d'un point de vue strictement économique. L'entrepreneur agricole familial qui persiste semble plus attaché à son patrimoine, à son indépendance et à son mode de vie qu'à son profit. Il entretient un lien particulier et étroit avec son territoire, sa communauté.

³ Le concept de rationalité limitée vient de Herbert Simon (1957, cité dans Muller, 2009, p. 34 et dans plusieurs autres ouvrages).

rationalité limitées, utilisent leurs ressources pour influencer les instruments politiques, dont nous traitons dans la prochaine section.

2.3 Instruments politiques

Pour Lascoumes et Le Galès (2007), un instrument politique est « un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires » (p.104). Dans le cadre de notre thèse, nous retiendrons plus particulièrement cette définition, inspirée de l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques. Cette approche insiste sur le fait que les instruments ne sont pas neutres : ils organisent les rapports entre les acteurs et ils contribuent à la définition du problème et à l'identification des solutions possibles.

Pour sa part, Howlett (2005) définit un instrument comme une technique de gouvernance basée sur l'autorité gouvernementale. Finalement, Pal (2010) distingue une politique d'un programme et d'un instrument. La politique est un guide, un cadre général; elle fait le lien entre la définition d'un problème politique (que nous associons au référentiel), des objectifs et des instruments précis. Les politiques sont mises en œuvre à travers des programmes qui rassemblent eux-mêmes différents instruments.

La littérature propose plusieurs types d'instruments politiques. Il n'y a cependant pas de classification des instruments universellement acceptée (Pal, 2010). Nous retenons une classification proposée par Howlett (Howlett 2005; Howlett, Ramesh, et Perl 2009) qui s'inspire des catégories classiques de Hood (1986, cité par Howlett, 2005). Cette classification regroupe les instruments gouvernementaux en quatre grandes catégories : l'information (*nodality*), l'autorité/régulation (*authority*), les instruments monétaires (*treasure*) et l'intervention directe du gouvernement (*organisation*). La classification proposée par Hood traite des instruments gouvernementaux dits substantifs. Howlett y ajoute les instruments dits procéduraux, c'est-à-dire qui influencent la création de groupes d'acteurs. Il indique l'importance de prendre en compte ce type d'instruments dans le contexte actuel où le rôle du gouvernement est de diriger des réseaux d'acteurs complexes.

Tableau 2.4 Classification des instruments politiques selon Hood et Howlett

<i>Objectifs visés</i>	<i>Information</i>	<i>Régulation</i>	<i>Monétaire</i>	<i>Action directe</i>
<i>Instruments dits substantifs</i>				
<i>Changer le comportement des acteurs</i>	Ex. : Conseil, formation, campagne d'information	Ex. : Outils légaux, règles, permis, codes de bonnes pratiques	Ex. : Subventions, prêts ou garanties de prêts, dépenses fiscales, bons ou coupons, taxes, frais aux usagers	Ex. : Services publics, entreprises publiques, partenariat public-privé
<i>Instruments dits procéduraux</i>				
<i>Influencer la création et la force des groupes d'acteurs</i>	Ex. : Commissions et enquêtes publiques	Ex. : Entente politique avec un groupe, comité consultatif	Ex. : Financement de groupes d'acteurs	Ex. : Réformes institutionnelles ayant pour objectif d'influencer le processus politique

Sources : Hood (1986) cité par Howlett (2005); Howlett (2005); Howlett, Ramesh et Perl (2009).

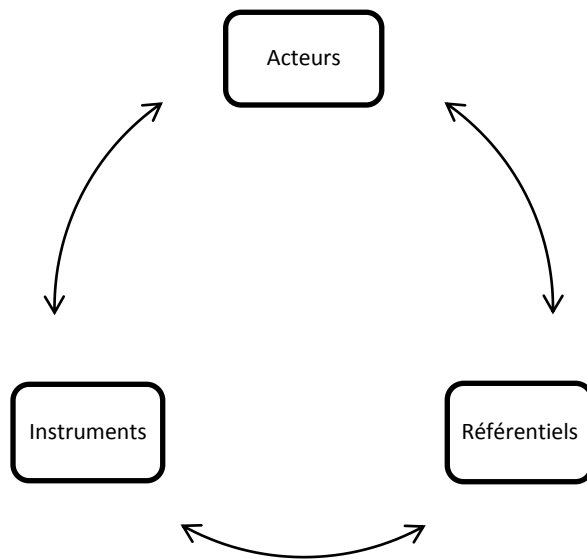
À cette classification s'ajoute la grande catégorie proposée par Pal (2010), soit celle de l'inaction du gouvernement. En effet, le gouvernement peut choisir délibérément de ne pas agir, « de ne rien faire ». Plusieurs raisons peuvent motiver ce choix. Le gouvernement peut considérer : 1) qu'il n'y a pas réellement de problème politique ou que le problème ne dépend pas de lui; 2) qu'il a des ressources limitées et que d'autres problèmes sont prioritaires; 3) que l'intervention gouvernementale serait un précédent, ce qui provoquerait d'autres demandes qu'il ne pourrait pas gérer; 4) qu'un autre système (social, économique, religieux, culturel, etc.) peut régler le problème.

Les instruments, les acteurs ainsi que les référentiels politiques interagissent entre eux. L'analyse de ces interactions, qui fait l'objet des prochaines sections, permet de mieux comprendre l'évolution des politiques publiques.

2.4 Interdépendance des référentiels, des acteurs et des instruments politiques

Les référentiels, les acteurs et les instruments politiques sont interdépendants ; ils s'influencent réciproquement (figure 2.1); ils n'interagissent donc pas de façon linéaire voulant que telle cause produit tel effet.

Figure 2.1 Interdépendance des référentiels, des acteurs et des instruments.



Les écrits théoriques nous éclairent sur cette interdépendance et ces interrelations

2.4.1 Liens entre référentiels et acteurs

Les acteurs agissent sur les référentiels. Comme nous l'avons vu précédemment, ces derniers sont constitués de faits, de valeurs (profondes, politiques, secondaires), de normes, d'algorithmes et de symboles qui sont véhiculés par les acteurs. Selon Pal (2010), les acteurs ou groupes d'acteurs ne voient pas et ne définissent pas les problèmes de façon univoque.

It would seem that [...] problems are so well defined and understood that the policy response seems obvious and uncontroversial. In fact, there are very few of these, at least with respect solution. [...] So it is clear that problems are not simply either recognized or not : they have to be discerned, shaped, articulated, and defended. There are so many different elements that can conceivably go into a problem definition – including both facts and values – that people may see the same situation quite differently, even if they agree on its general aspects, and so will offer very different solutions. (Pal, 2010, p.107-109)

Les acteurs construisent et contribuent par leurs discours et leurs actions à faire changer les référentiels politiques. D'ailleurs, Skogstad (2008, p. 496), en s'inspirant de plusieurs auteurs dont Hall (1993) et Howlett et Ramesh (2002), identifie trois conditions, liées aux acteurs, pour qu'un changement de paradigme survienne. Premièrement, les décideurs

politiques doivent avoir la perception que le paradigme existant n'est plus adéquat, qu'il ne correspond plus aux objectifs politiques recherchés et en place. Deuxièmement, les décideurs doivent formuler un autre paradigme comme alternative. Ce paradigme alternatif doit être accepté par les acteurs politiques dominants et correspondre aux priorités budgétaires et aux intérêts et impératifs perçus du secteur. Troisièmement, un changement de paradigme est généralement associé à l'arrivée de nouveaux acteurs dans les sphères de décision politique.

D'autre part, les référentiels agissent sur les acteurs.

Élaborer une politique publique consiste donc d'abord à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en *référence* à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : cette vision du monde est le *référentiel* d'une politique. [...] Le référentiel correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné [ici l'agriculture] dans la société (Muller, 2009, p. 60).

En résumé, les acteurs formulent les référentiels qui, à leur tour, influencent les acteurs dans leurs façons de définir les problèmes politiques.

2.4.2 Liens entre référentiels et instruments politiques

Les référentiels influencent le choix des instruments. Pal (2010) explique que la définition d'un problème politique, que nous associons au concept de référentiel politique de Muller (2004)¹, est au cœur de la compréhension d'une politique publique; elle est liée étroitement aux objectifs et aux instruments politiques.

The core of any public policy is the triad of problem definition, goals, and instruments. [...] There is a universal agreement that the key factor is the problem or at least the definition of a situation considered problematic. [...] Policies are responses to problems, and so the character and shape of the problem will deeply affect the nature of the response. (Pal, 2010, p.107-109)

¹ D'ailleurs, Muller (2009, p.58) mentionne que les objectifs des politiques publiques sont « définis à partir d'une représentation du problème [politique], de ses conséquences et des solutions envisageables pour le résoudre »; en d'autres mots, à partir de son référentiel.

Dans le cycle général d'une politique publique¹, la formulation et la mise en œuvre arrivent après la mise à l'ordre du jour politique d'un problème public². Plus particulièrement, la formulation de la politique consiste à identifier et à évaluer, parmi plusieurs instruments possibles (à partir des catégories d'instruments vues précédemment), lequel est le mieux en mesure de solutionner un problème politique (Howlett, Ramesh et Perl, 2009). Le choix d'un ou des instruments dépendra de la nature du problème et de la façon dont il est perçu par les acteurs.

D'autre part, les instruments influencent les référentiels. Lascoumes et Le Galès (2004) rappellent que les instruments sont porteurs d'un certain référentiel; ils ne sont pas neutres; « ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social » (p.13). En d'autres mots, les instruments influencent la conception des référentiels politiques : par exemple, un acteur peut tout d'abord prôner le choix d'un certain instrument et construire un référentiel pour justifier le choix de cet instrument. Lascoumes et Le Galès expliquent d'ailleurs que « le changement peut passer par les instruments, les techniques, sans accord sur les buts ou les principes de réformes » (p.26). Le changement des politiques à travers les instruments peut s'expliquer par le fait qu'il est plus facile pour les acteurs de s'entendre sur des changements portant sur les instruments que sur les changements touchant les grands objectifs politiques qui renvoient aux référentiels.

2.4.3 Interdépendance des référentiels, des acteurs et des instruments politiques

La présence (ou non) de nouveaux acteurs et de nouvelles idées dans un système politique influence le changement des instruments politiques (Howlett, Ramesh et Perl, 2009). Plus un système politique accueille de nouveaux acteurs et de nouvelles idées, plus les

¹ Lasswell a été le premier à développer cette approche conceptuelle selon laquelle le cycle politique peut être décomposé en plusieurs étapes. Reprise et critiquée par plusieurs auteurs par la suite, il y a aujourd'hui consensus dans la communauté scientifique pour décomposer le cycle politique en cinq grandes étapes : la mise à l'agenda, la formulation, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Par ailleurs, la linéarité du cycle politique est remise en question au profit d'approches qui reconnaissent les chevauchements entre les étapes. (Savard, 2012; Turgeon et Savard, 2012)

² L'ordre et les frontières des phases du cycle politique varient selon les auteurs. Par exemple, certains auteurs soutiennent que la formulation se fait en même temps que la mise à l'ordre du jour politique; d'autres soutiennent que la mise en œuvre peut commencer avant la formulation.

changements sont susceptibles d'affecter les objectifs et les types d'instruments. Dans la pratique, toutefois, compte tenu des résistances sociopolitiques à l'introduction des nouvelles idées et connaissances, des difficultés que pose leur traduction sur les plans institutionnel, légal et administratif et du poids des routines bureaucratiques, les changements sont plus souvent susceptibles de se produire graduellement, se limitant aux aspects plus « programmatiques » des instruments (Skogstad, 2008). Si des changements plus en profondeur ou « paradigmatiques » sont possibles, ils demeurent cependant beaucoup moins fréquents.

D'autre part, les instruments influencent les représentations des acteurs. Lascoumes et Le Galès (2004) expliquent que les instruments

déterminent en partie la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources, et véhiculent une représentation des problèmes. (p.16)

Cette idée rejoint celle de H. Ingram, Schneider, et Deleon (2007) pour qui les instruments sont porteurs de symboles, positifs ou négatifs. Par exemple, dans une recherche spécifique au secteur agricole, M. Ingram et H. Ingram (2006) ont constaté que l'introduction d'un comité consultatif national dans le système de certification des produits biologiques aux États-Unis, que l'on peut associer à un exemple d'instrument procédural selon Howlett, a amélioré l'image des producteurs biologiques et détérioré celle des acteurs qui utilisent des organismes génétiquement modifiés (OGM) et qui irriguent des terres avec des eaux usées municipales.

En résumé, les référentiels, les acteurs et les instruments sont inter-reliés (figure 2.1). Les référentiels sont portés par des acteurs qui cherchent à influencer les instruments de l'action publique; ces instruments influencent en retour les représentations que les acteurs se font de l'évolution d'un problème, du rôle qu'eux-mêmes et les autres acteurs jouent dans cette évolution et de l'efficacité des instruments qui sont utilisés pour régler ce problème. Voyons comment ces trois concepts clés peuvent nous aider à comprendre l'apparition de la notion de développement agricole durable.

2.5 Développement agricole durable

Le concept de développement durable¹ a été popularisé par la Commission mondiale pour l'environnement et le développement de l'Organisation des Nations Unies² (ONU), communément appelée Commission Brundtland en raison du nom de sa présidente, ministre d'État de la Norvège à cette époque. Un développement dit durable tient compte à la fois des dimensions économique, sociale et environnementale du développement (Charles et Kalaora, 2007; Hugon, 2005; Vivien, 2003; BAPE, 2003c; MDDEP, page consultée le 1er février 2011).

Selon Parent (2001), le développement durable se veut à la fois viable, équitable et vivable. En s'inspirant de cette auteure et des autres auteurs cités dans cette section, le développement agricole durable serait viable parce que : 1) il est réaliste d'un point de vue économique, c'est-à-dire qu'il dure dans le temps de façon autonome³; 2) il permet une croissance (ex. : plus d'emplois, plus de ressources) qui n'a pas d'impacts sociaux et environnementaux dommageables pour les générations futures⁴. Il est vivable parce qu'il se soucie des besoins des humains (ex. : santé, qualité de vie, éducation), des communautés (cohésion sociale, cohabitation) et des habitats naturels dans lesquels ils vivent. Il est

¹ Le terme « durable » est la traduction du terme anglais « sustainable » qui aurait également pu être traduit par « soutenable ».

² Après le rapport « Notre avenir à tous » publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et le Sommet de Johannesburg en 2002 ont réaffirmé le concept de développement durable.

³ Parent (2001, p.4) précise ce qu'est la viabilité d'une exploitation agricole : « Il s'agit du niveau de revenu, incluant les revenus extérieurs. De fait, la durabilité dépend de la sécurisation à long terme de chacune de ces sources de revenus. Pour les revenus de production il me semble qu'il y a deux aspects principaux soit la sécurisation du système de production qui dépend des performances technicoéconomiques mais aussi des qualités globales de l'exploitant et de son exploitation (...). L'autre aspect important de la viabilité c'est la sécurisation des débouchés et des prix qui est négociée avec les participants de la filière. »

⁴ Pour plusieurs auteurs, la notion de viabilité économique supplante celle d'une nécessaire croissance économique. Cette approche fait écho à celle du Groupe-conseil de haut niveau sur l'environnement qui a remis au Secrétaire général de l'OCDE en 1997 un rapport qui indique ceci : « En 1961, la croissance économique soutenable signifiait tout simplement des hausses annuelles soutenues dans le produit intérieur brut. L'expansion économique était considérée saine si elle était rapide et soutenue... À l'approche de l'an 2000, les gouvernements se sont entendus sur le fait que la croissance économique soutenable doit soutenir les ressources environnementales (...). Elle doit aussi soutenir le capital humain et social (...) ». (MAPAQ, 1998a, p. 50)

équitable parce qu'il vise une redistribution des richesses parmi les populations et une protection des groupes sociaux les plus vulnérables. En étant vivable, viable et équitable, le développement est durable dans le temps : il vise à la fois les besoins des générations actuelles et prend en compte les besoins des générations futures.

Le développement durable est devenu, au dire de plusieurs, « un nouveau modèle de développement » (Lauriol, 2004, p.139). Dans le cadre de notre thèse, nous considérons le développement durable comme un concept en évolution, qui met en lumière le défi de concilier, de coordonner, d'assurer la cohérence entre les différentes dimensions du développement. À cet égard, nous nous inspirons du BAPE (2003c) qui, dans son rapport sur la production porcine, souligne ceci :

Les difficultés conceptuelles soulevées [sur le développement durable] illustrent précisément que la réconciliation entre la satisfaction des besoins humains, la fragilité de l'environnement et la complexité des rapports sociaux n'est pas simple. Plus encore, les trois dimensions du développement durable doivent être prises en considération simultanément, ce qui constitue le plus grand défi. [...] Le développement durable est plus un processus qu'une réalité fermée. [...] C'est plutôt une négociation jamais achevée entre les aspirations et les besoins des individus et des collectivités, les capacités et les vulnérabilités du milieu naturel, l'innovation technique et l'innovation sociale. (p.29)

Dans l'ébullition théorique et normative qui entoure le concept de développement durable, l'agriculture n'est pas en reste. Qu'est-ce qu'un développement agricole durable ? Des penseurs et des praticiens se questionnent dans plusieurs pays; certains consensus émergent. Comme le montre le tableau 2.5, plusieurs définitions de l'agriculture durable existent.

Tableau 2.5 Définitions de développement agricole durable

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit le développement durable comme « écologiquement sain, économiquement viable, socialement juste, culturellement approprié, humain et basé sur une approche scientifique holistique » (Servin, 2006, p.222). Toujours selon la FAO (page consultée le 27 mars 2017), « l'agriculture durable doit favoriser des écosystèmes sains et une gestion durable de la terre, de l'eau et des ressources naturelles, tout en garantissant une sécurité alimentaire mondiale. Pour être durable, l'agriculture doit répondre aux besoins des générations présentes et futures quant aux produits et aux services, tout en garantissant une rentabilité, une santé environnementale, et une équité sociale et économique. [...] Une agriculture durable requiert un système de gouvernance globale dont les politiques et régimes commerciaux promeuvent la sécurité alimentaire, et dont les politiques agricoles soient revues en vue de renforcer les marchés agricoles locaux et régionaux. »

Hani (2006) propose la définition suivante : « Sustainable agriculture adopts productive, competitive and efficient practices, while protecting and improving the environment and the global ecosystem, as well the socio-economic conditions of local communities in line of human dignity » (p. 8). Pour Hani, Pinter, et Herren (2006, p. 21), une agriculture durable a la capacité de gérer le risque sans compromettre le bien-être des humains et de l'environnement et en se souciant de la viabilité des producteurs agricoles, de leurs communautés et de leurs entreprises.

Pour Agriculture et agroalimentaire Canada (AAC), « l'agriculture durable assure la disponibilité des ressources naturelles, préserve la qualité des sols, de l'eau et de l'air, protège la biodiversité, concourt au bien-être économique et social de tous les Canadiens, garantit un approvisionnement en produits agricoles sains et de première qualité, et protège le gagne-pain et le bien-être des travailleurs agricoles et agroalimentaires et de leurs familles » (cité dans BAPE, 2003, p. 28).

Pour le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ), sa mission s'inscrit dans une perspective de développement durable « puisqu'elle répond à la fois aux enjeux économiques du secteur et aux attentes de la société québécoise à l'égard notamment de la santé, de la protection de l'environnement, des rapports harmonieux avec les divers acteurs économiques et sociaux sur le territoire et du développement des régions. La recherche continuelle d'un tel équilibre contribue au mieux-être individuel et collectif de la population québécoise. » (MAPAQ, 2011d, p.7).

Pour Jean (1997, p.201), l'agriculture durable est soutenable écologiquement, efficace économiquement, équitable socialement et supportable sociologiquement. Elle se préoccupe de la qualité des aliments, de la préservation des ressources naturelles, de rentabilité économique, d'intégration sociale des personnes dans le processus de production et de la qualité de vie dans les communautés rurales.

Toutes ces définitions cherchent à intégrer les dimensions économique, environnementale et sociale (bien-être et qualité de vie). Certaines (celle de la FAO et celle de Jean) intègrent également les notions de justice sociale, d'équité et d'intégration sociale des personnes dans les processus de production que nous associons pour notre part à la dimension politique du développement durable. Dans le cadre de notre thèse, nous tenons donc compte

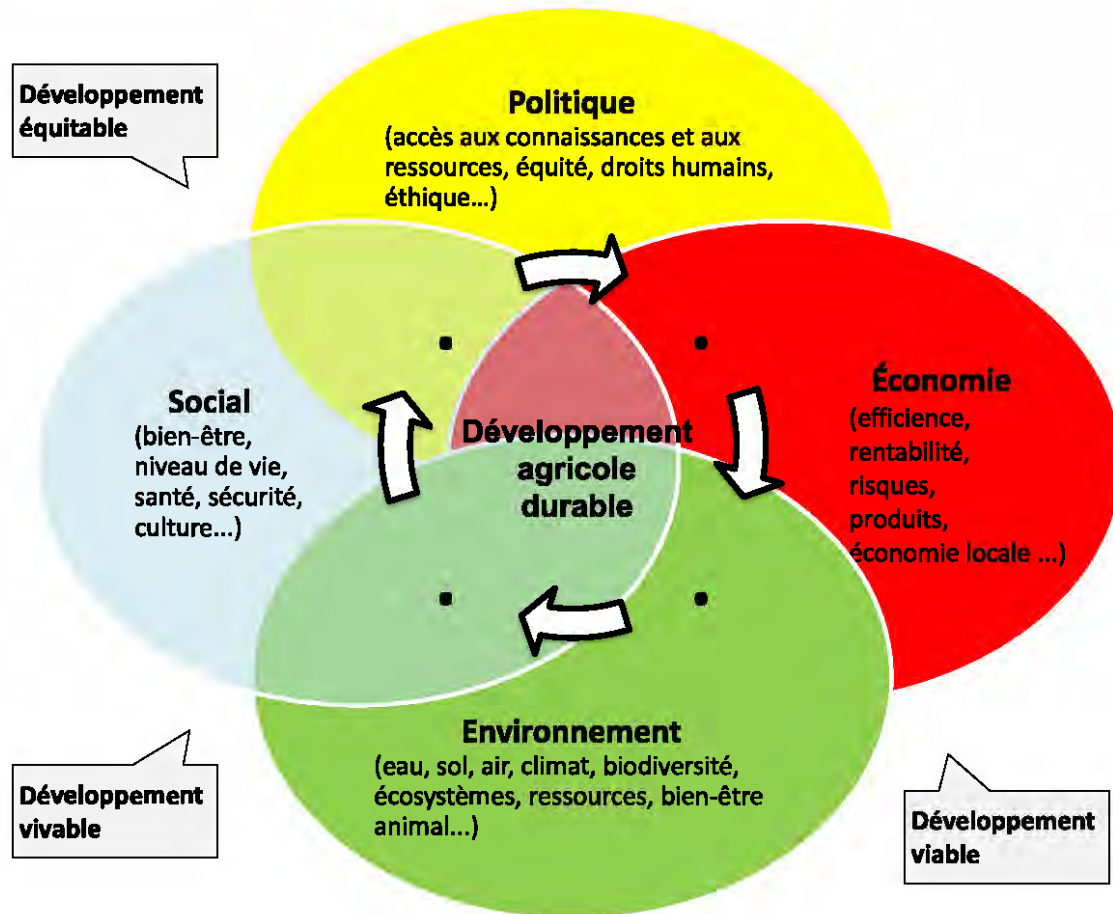
de quatre dimensions : économique, politique (justice sociale, éthique et équité)¹, sociale (bien-être et qualité de vie) et environnementale².

En nous inspirant de ces définitions et des écrits vus précédemment, nous retenons qu'un développement agricole est durable lorsqu'il cherche à atteindre une intégration des objectifs sociaux (niveau de vie, santé, sécurité, culture, etc.), économiques (efficience, rentabilité, gestion des risques, produits, économie locale, etc.), environnementaux (eau, sol, air, climat, biodiversité, écosystèmes, ressources naturelles, bien-être animal, etc.) et politiques (accès aux connaissances et aux ressources, équité, droits humains, éthique, etc.). Cette définition est illustrée par le schéma intégrateur qui suit (figure 2.2).

¹ Il est à noter que les enjeux associés à la dimension politique par les auteurs vus précédemment sont associés aux dimensions sociale et de gouvernance dans d'autres cadres d'évaluation du développement durable notamment le *Sustainability assessment of food and agriculture systems* de la FAO qui propose 116 indicateurs, regroupés selon 21 thèmes et 4 dimensions (social, économie, environnement, gouvernance) (FAO, 2013).

² Certains auteurs soutiennent que des modèles de production spécifiques sont plus durables que d'autres. Par exemple, pour Ikerd (2006) et Jean (1997), les fermes familiales sont mieux placées pour assurer un développement agricole familial. Cependant, il n'y a pas de consensus à cet égard. Nous préférons, à l'instar du rapport sur la production porcine du BAPE (2003, p. 44-45), « considérer périlleux de vouloir figer un seul modèle comme un idéal-type à imiter ». Pour le BAPE, comme pour l'OCDE : « Tous les systèmes de production, depuis l'agriculture intensive traditionnelle jusqu'à l'agriculture biologique, sont à même de contribuer au développement durable » (OCDE, 2001, p. 471, cité dans BAPE, 2003, p. 45).

Figure 2.2 Dimensions du développement agricole durable



Source : compilation de l'auteure à partir de AAC (cité dans BAPE, 2003, p. 28), FAO (2013), Hani (2006), Herren (2006), Jean (1997), MAPAQ (2011d), Parent (2001), Servin (2006).

Dans un monde idéal, un développement devrait tenir compte à la fois des dimensions sociale, politique, économique et environnementale pour être qualifié de durable. Dans la réalité toutefois, le défi des acteurs, notamment du gouvernement, consiste en des efforts ou en des tentatives, à travers la construction de leurs discours (référentiels), les politiques et les instruments qu'ils préconisent, pour mieux coordonner et mettre en cohérence ces quatre dimensions. Ces notions de coordination et de cohérence, centrales dans notre thèse, sont le sujet de la prochaine section.

2.6 Coordination, cohérence et développement durable

Le schéma précédent permet de mieux comprendre chacune des quatre grandes dimensions du développement agricole durable. Ces dimensions peuvent apparaître *a priori* contradictoires et difficiles à coordonner. Dans la réalité, un développement n'est jamais tout à fait durable, mais on peut œuvrer à rendre un développement toujours plus durable, dans un processus d'amélioration continue. Certains auteurs prétendent que le développement durable est « un nouveau modèle de développement » (Lauriol, 2004, p. 139) qui permet l'atteinte d'un équilibre entre ces dimensions. Dans le domaine des politiques publiques, la coordination (mise en cohérence) entre différents objectifs poursuivis par différentes politiques pose un défi de taille. En effet, comment s'assurer que l'action publique tienne compte simultanément des quatre dimensions ou encore de plusieurs politiques poursuivant différents objectifs plus ou moins compatibles entre eux? Comment réconcilier et satisfaire à la fois des acteurs politiques qui adhèrent à des référentiels reposant sur des valeurs et des représentations de la réalité différentes, voire plus ou moins conciliables? Et si l'action publique implique, outre la mobilisation d'un grand nombre de ressources, la conception, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de plusieurs types d'instruments, comment coordonner ces instruments ?

La coordination de l'action publique est au cœur de la définition de gouvernance que Le Galès (2004, p. 243) définit comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »¹. La coordination est néanmoins un concept qui ne mène pas à un consensus clair dans la littérature scientifique (Farinas, 2006). Elle est souvent associée aux concepts de coopération et de collaboration entre des acteurs qui cherchent à obtenir une plus grande cohérence dans leurs décisions et leurs actions. La cohérence des politiques publiques est un sujet d'étude qui a émergé dans les années 1990. Savard (2011) a fait une

¹ Cette définition s'apparente à celle de Glasbergen et Driessen (2002) : « The term governance represents the notion of steering, and can be seen as a shared responsibility of representatives of the state, the market and civil society dealing with societal problems (cité par van Zeijl-Rozema et autres, 2008, p. 412).

recension des principaux écrits qui traitent de cette question et la définit comme l'absence de contradictions entre différentes politiques associées à un même domaine d'intervention.

Pour s'assurer de la cohérence de l'action publique et prendre en compte toutes les dimensions du développement durable, plusieurs auteurs proposent de passer d'un modèle de gestion public traditionnel à un mode de gouvernance qui repose sur l'implication et la coordination des acteurs sociaux (Froger, 2006). La coordination facilite la gestion des controverses sociales et permet d'aborder adéquatement des enjeux complexes et porteurs d'incertitude. La prochaine section explore la littérature qui traite de la coordination des acteurs et de la formation d'alliances entre eux.

2.6.1 Coordination des acteurs et développement durable

Comme nous l'avons vu précédemment (section 2.2), la diversité des acteurs sociaux, de leurs croyances et de leurs ressources les amène à interagir sur la base de motivations diverses (intérêts et besoins individuels, réciprocité, altruisme, recherche de pouvoir, etc.). De plus en plus d'auteurs constatent la multiplication des acteurs qui participent aux politiques publiques, l'affaiblissement des frontières entre le public et le privé et la complexification des systèmes de décision publics (Muller, 2009). Les acteurs intéressés sont amenés à former des alliances¹ et, par ces alliances, ils « construisent les diagnostics et les solutions qui vont déboucher sur la décision politique » (p.49).

Les alliances entre acteurs sont plus ou moins spontanées et sont d'envergure variable. Lemieux (2009, p. 54-55) définit une alliance comme « un ensemble plus ou moins conjoncturel et plus ou moins négocié d'acteurs individuels ou collectifs qui cherchent à obtenir grâce à cette alliance des avantages plus grands que s'ils n'en faisaient pas partie ». Selon cet auteur, les alliances non conjoncturelles (donc plutôt stables) et non négociées se réalisent « entre des acteurs qui ont des préférences convergentes ». Pour leur part, les

¹ Plusieurs termes sont utilisés dans la littérature pour désigner des regroupements d'acteurs, par exemple : alliance, coalition, réseau, forum, communauté, etc..

alliances négociées supposent que les acteurs négocient leur participation et peuvent éventuellement se retirer de l'alliance.

Van Zeijl-Rozema et autres (2008) proposent pour leur part un cadre d'analyse axé sur la gouvernance de l'action publique visant un développement plus durable. Ce cadre met en lumière le rôle des acteurs (gouvernement et société civile) dans la définition et la mise en œuvre d'objectifs publics. Ces auteurs établissent une différence entre, d'une part, une gouvernance hiérarchique que l'on peut associer au type d'alliance peu spontanée et plus négociée de Lemieux (2009) et, d'autre part, une gouvernance délibérative. Pour Van Zeijl-Rozema et autres (2008), ces deux types de gouvernance peuvent être orientés vers un développement durable tout en impliquant des processus différents (tableau 2.6).

Tableau 2.6 Gouvernance axée sur le développement durable : rôle des acteurs dans la définition et la mise en œuvre des objectifs

<i>Processus</i>	<i>Gouvernance hiérarchique</i>	<i>Gouvernance délibérative</i>
Acteurs impliqués	Moins d'acteurs	Plus d'acteurs
Relations entre acteurs	Hiérarchique	Horizontale
Définition des objectifs politiques		
Rôle des acteurs sociaux	Influencent les objectifs	Décident des objectifs
Rôle du gouvernement	Acteur en autorité Arbitre entre les acteurs	Acteur comme les autres
Objectifs	Découlent du compromis entre les acteurs, arbitré par le gouvernement. Révisable.	Multiplicité des objectifs qui sont définis par les acteurs.
Mise en œuvre des objectifs politiques		
Rôle des acteurs sociaux	Selon ce que décide le gouvernement	Grande marge de manœuvre laissée aux acteurs dans la mise en œuvre
Rôle du gouvernement	Acteur en autorité décide des stratégies	Acteur comme les autres
Types de solutions privilégiées	Solutions techniques	Changement des comportements

Source : Inspiré de van Zeijl-Rozema et autres (2008)

Dans une gouvernance de type hiérarchique, un acteur en autorité, généralement le gouvernement, arbitre les différends quant aux positions et aux attentes des acteurs dans la société. Le gouvernement établit des objectifs qui découlent d'un compromis entre les

différentes positions des acteurs et sur lesquels ces derniers prennent des engagements. Ce compromis peut être révisé dans le temps. La façon de mettre en œuvre ces objectifs est décidée par le gouvernement qui laissera une marge de manœuvre plus ou moins grande aux acteurs impliqués dans cette mise en œuvre. Dans une gouvernance délibérative, la relation entre ces acteurs est « horizontale »; chacun participe à l'établissement d'objectifs politiques. Toujours selon la littérature recensée par van Zeijl-Rozema et autres (2008), le gouvernement est considéré comme un acteur au même titre que les autres; il n'a pas de rôle particulier. Chacun des acteurs se sent directement engagé face aux objectifs de développement durable; chacun s'investit dans ces objectifs et décide de la façon dont il y contribuera (marge de manœuvre dans la mise en œuvre).

La notion de gouvernance délibérative proposée Zeijl-Rozema et autres (2008) peut être associée à la littérature sur les réseaux de politiques qui insiste sur les alliances de type spontané entre les acteurs.

A policy network includes all actors involved in the formulation and implementation of a policy in a policy sector. They are characterized by predominantly *informal* interactions between *public and private* actors with distinctive, but *interdependent interests*, who strive to solve problems of collective action on a central, *non-hierarchical level*. (Börzel, 1998, p. 260)

Ce type d'alliance s'apparente également à l'alliance non négociée de Lemieux (2009). Les acteurs partagent des intérêts et des objectifs communs et, sans arbitre ou autre moyen de coordination provenant de l'extérieur, prennent des décisions et mènent des actions collectives.

La littérature sur ce type d'alliance spontanée, reposant sur des valeurs et des intérêts communs, insiste peu sur les relations de pouvoir entre les acteurs ou sur la distribution inégale des ressources entre eux. Pour sa part, Lemieux (2009) souligne le rôle prépondérant du pouvoir dans les relations entre acteurs, qu'il définit comme « le contrôle de décisions qui concernent des ressources » (p.56). La formation d'alliances entre des acteurs dépend de plusieurs éléments dont le pouvoir et les ressources des acteurs (Adam et

Kriesi, 2007; Börzel, 1998; Sabatier et Weible, 2007; Schlager, 2007; Farinas, 2006)¹. Ces éléments, qui peuvent être formels (par exemple des règles écrites) ou informels (par exemple des intérêts non avoués d'un acteur), concernent la nature des acteurs et leur nombre, les liens qu'ils entretiennent entre eux ainsi que la nature et la distribution des ressources et du pouvoir auxquels ont accès ces acteurs (tableau 2.7).

Tableau 2.7 Éléments influençant la formation d'alliances entre acteurs.

<i>Éléments en lien avec...</i>	
<i>... les acteurs</i>	Le nombre d'acteurs; La nature et la variété/homogénéité des acteurs; Les objectifs poursuivis par chacun des acteurs, leurs intérêts, leurs besoins, leurs valeurs; Les règles de conduite de chacun des acteurs : leur niveau d'institutionnalisation, leur stabilité et leur portée (un secteur ou plusieurs secteurs d'activités), etc.; La perception des avantages et des inconvénients de coordonner leurs actions avec celles d'autres acteurs.
<i>... les liens entre les acteurs</i>	Les objectifs, les valeurs, les intérêts et les besoins que partagent les acteurs; Les règles de conduite que partagent les acteurs ; La communication et les liens de confiance.
<i>... les ressources et le pouvoir</i>	Le type et l'asymétrie des ressources, du pouvoir et des savoirs des acteurs.

Sources : Adam et Kriesi (2007); Börzel (1998); Sabatier et Weible (2007); Schlager (2007); Farinas (2006).

La revue de ces éléments met en lumière la difficulté pour les acteurs de créer des alliances spontanées lorsque, par exemple, le nombre d'acteurs engagés est grand, lorsque leurs valeurs et leurs objectifs sont trop différents, voire contradictoires, lorsque les acteurs ne se font pas confiance ou, encore, lorsque les ressources et le pouvoir sont distribués trop inégalement entre eux². Dans ces cas, il est plausible que, si les acteurs forment des alliances, elles seront moins spontanées, plus négociées ou, en paraphrasant Van Zeijl-

¹ Ces éléments sont similaires à ceux qui, selon Savard (2011), expliquent le manque de cohérence des politiques publiques.

² D'ailleurs, une partie de la littérature portant sur la participation citoyenne dans les politiques publiques souligne l'importance d'améliorer les habiletés politiques des acteurs plus vulnérables pour favoriser leur intégration dans les processus de décisions politiques (Callaghan et Wistow, 2006; Contandriopoulos, 2004; Pelletier et autres, 1999). Ainsi, des actions doivent être prises pour éviter l'exclusion de certains groupes, notamment ceux ayant le moins de ressources et de pouvoir (BAPE, 2003; IAAKSTD, 2009).

Rozema et autres (2008), au sein d'un système de gouvernance hiérarchique dans lequel le gouvernement aura un rôle important à jouer.

La notion d'apprentissage (*social learning*) proposée par Hall (1993), qui s'inspire de Heclo (1974), est également une forme d'interaction entre les acteurs. Elle réfère à la capacité d'apprendre des acteurs gouvernementaux et de la société civile, à l'évolution de leurs idées à partir de leurs expériences passées et au contact d'autres acteurs (De Maillard, 2010). D'autres auteurs soulignent que la délibération, l'échange et le partage d'informations permettent aux acteurs de considérer de nouvelles idées, de changer plus ou moins leurs intérêts et d'évoluer vers des positions davantage convergentes (Sabatier et Weible, 2007; Börzel, 1998).

Dans son analyse des politiques monétaires de la Grande-Bretagne, Hall (1993) montre que la notion d'apprentissage est surtout utile pour comprendre les changements d'instruments (de premier et de deuxième ordre), mais que les changements de paradigmes (troisième ordre) « procède essentiellement d'une prise de pouvoir de la part de leaders politiques » (De Maillard, 2010, p.72). Ainsi, le choix entre deux paradigmes serait imposé par un groupe d'acteurs adhérant au nouveau paradigme dominant et s'accaparant des postes de commande au sein du gouvernement et des entités responsables des instruments politiques. S'imposerait ainsi un système de gouvernance que l'on pourrait associer à celui de gouvernance hiérarchique de van Zeijl-Rozema et autres (2008), dans lequel le gouvernement joue un rôle d'arbitrage et impose le nouveau paradigme dans la conception d'instruments politiques.

D'autres auteurs expliquent plutôt les changements de politiques agricoles par le rôle particulier joué par certains acteurs de la société civile. Dans la théorie des coalitions plaidantes, Sabatier écrit que les interactions entre les différentes coalitions d'un sous-système sont facilitées par des « courtiers politiques » (*policy brokers*) (Sabatier et Weible, 2007). Pour sa part, Muller (2009, p. 67-69) parle de « médiateurs » qui sont des acteurs capables « de se situer à cheval entre deux univers de sens » et dont le rôle est

indispensable pour provoquer des changements dans une politique publique¹. Muller (2009, p. 76-86) montre d'ailleurs comment des groupes sociaux ont servi de médiateurs dans l'évolution des politiques dans le secteur agricole (le Centre national des jeunes agriculteurs ou CNJA) et dans le secteur de l'aéronautique (le corps des ingénieurs de l'Armement) en France dans les années 1960.

Ainsi, les acteurs gouvernementaux ou de la société civile peuvent avoir des rôles importants dans les changements de politiques et d'instruments politiques, voire favoriser le passage d'un paradigme à un autre. Le gouvernement peut également œuvrer à améliorer la cohérence et la coordination des instruments publics pour favoriser une agriculture plus durable.

2.6.2 Coordination des instruments publics et agriculture durable

Nous l'avons vu au début de la section 2.6, la cohérence, effective ou en apparence, des politiques publiques représente un défi de taille constant pour les gouvernements, à tous les niveaux.

Dans les États occidentaux, les gouvernements répondent aux enjeux sociaux en mettant en place des politiques publiques. Les enjeux étant complexes et les interventions, multisectorielles, ces politiques sont souvent définies en vase clos les unes par rapport aux autres. Ainsi, il n'est pas rare que certains éléments d'une politique s'inscrivent en faux contre ceux d'une autre politique, ou encore que les effets de l'une amenuisent ceux de l'autre. Cette incohérence en restreint évidemment l'efficacité. (Savard, 2011, p.310)

Le secteur agricole au Québec n'échappe pas à ce défi. Par exemple, la coordination entre les différents ministères du gouvernement du Québec en vue d'atteindre les objectifs poursuivis dans ce secteur n'est pas aisée. Le nombre important et la diversité des acteurs, des référentiels, des instruments et des paliers d'interventions publiques complexifient la mise en cohérence de l'action publique dans ce domaine.

Comme pour la coordination des acteurs, les mécanismes de coordination des instruments politiques sont diversifiés : ils peuvent être volontaires ou imposés, formels ou informels,

¹ Muller associe d'ailleurs le concept de médiateur à celui de *policy brokers* chez Sabatier mais également à celui de *skilled social actors* chez Fligstein (2001), de *traducteur* chez Callon (1986) et de *transcodeur* chez Lascoumes (1996).

temporaires ou plus stables. Le recours au concept de développement durable par de plus en plus de gouvernements (Gagnon, 2005) crée une pression additionnelle sur les efforts à faire et les moyens à mettre en place pour renforcer la coordination des instruments et, par là, de l'action publique. Par exemple, la *Loi sur le développement durable* (Québec, 2006) vise « à assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable, notamment [...] par le biais des contrôles exercés par le commissaire au développement durable » (article 1) ainsi que par la création de principes et d'une stratégie globale de développement durable imposés à tous les ministères et organismes gouvernementaux. Des instances ont été mises en place pour favoriser cette coordination, notamment le comité interministériel du développement durable, qui réunit des ministères et des organismes québécois.

Par ailleurs, dans le secteur agricole, certains mécanismes permettent de coordonner des instruments avec des objectifs différents, par exemple des outils comme l'écoconditionnalité (ex. : coordination entre des exigences environnementales et des programmes économiques) et l'approche par bassin versant (coordination des aspects sociaux, environnementaux et économiques de la gestion de l'eau). Ces mécanismes, utilisés au Québec, seront présentés plus en détail dans le chapitre 7. D'autres types de mécanismes de coordination en agriculture ont été expérimentés dans le monde. Des spécialistes, particulièrement en Europe, préconisent, par exemple, que les gouvernements versent des aides financières aux entreprises agricoles pour compenser les fonctions, notamment sociales et environnementales, de l'agriculture non rémunérées par le marché (BAPE, 2003, p. 43). Comme dans l'écoconditionnalité, c'est la coordination de deux types d'objectifs, généralement à caractère économique et environnemental, qui est visée.

Un autre exemple est le Contrat territorial d'exploitation (CTE) expérimenté en France entre 1999 et 2002 (Léger, Vollet, et Urbano, 2006). Contrat engageant l'exploitant agricole, le gouvernement et, le cas échéant, les collectivités territoriales, il était présenté comme un outil politique territorial encourageant le développement agricole durable et la multifonctionnalité de l'agriculture et comprenait un volet agroenvironnemental obligatoire. La mise en œuvre des CTE a connu des difficultés importantes. Selon Léger,

Vollet et Urbano (2006), les principales raisons de cet échec sont le scepticisme des producteurs agricoles devant la difficulté de coordonner les actions des autorités territoriales, départementales, nationales et européenne et la participation limitée des acteurs non agricoles. Le CTE a été remplacé par le Contrat d'agriculture durable (CAD) en 2002, visant des territoires ou des thématiques plus spécifiques que les CTE, par exemple un bassin versant jugé plus sensible à la pollution de l'eau, la conversion à l'agriculture biologique ou encore la protection de races menacées ou des pollinisateurs (Pierre et Djimet-Baboun, 2009). Les CAD ont par la suite été remplacés par les Mesures agro-environnementales par territoire reprenant des thèmes et des dispositifs similaires au CAD mais sur des territoires plus spécifiques.

En somme, la coordination des instruments dans une optique de développement durable peut se mettre en œuvre à différents échelons territoriaux, par exemple provinciale (ex. : *Loi sur le développement durable* du Québec) ou encore régionale ou locale (ex. : bassin versant, contrat entre un territoire et des exploitations agricoles). La littérature nous permet de mieux comprendre les facteurs qui influencent le choix de l'échelon territorial pour mieux coordonner l'action publique.

2.6.3 Coordination de l'action publique et échelon territorial

La coordination de l'action publique peut être réalisée à différents paliers par exemple à l'échelon territorial local, régional, provincial, fédéral ou international. À ce propos, le principe de subsidiarité réfère, selon la *Loi sur le développement durable* (article 6) aux « pouvoirs et responsabilités [qui] doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés » (Québec, 2006). Comme l'explique la CAAAQ dans son rapport, un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, considérer les points de vue des communautés et des citoyens touchés par une politique, et, d'autre part, le respect d'orientations plus larges :

Par-delà la nécessité de ramener le pouvoir de décision le plus près possible des citoyens, certains impératifs nationaux demeurent et nécessitent, à tout le moins, d'être partagés entre les instances municipales et l'État. C'est notamment le cas des grandes orientations en matière de développement économique et sectoriel comme (...) la protection du territoire agricole et le développement de l'agriculture (CAAAQ, 2008c, p. 209).

Pour leur part, Hooghe et Marks (2003), à partir d'une recension d'écrits américains et européens, se sont intéressés aux modèles dits de «gouvernance multiniveaux» (*multi-level*), sujet qui a fait l'objet d'une abondante littérature en réaction aux insuffisances du modèle de l'État centralisateur. Ils ont identifié dans la littérature deux grands types de gouvernance, complémentaires, pouvant cohabiter et s'adapter à des situations et des besoins différents (tableau 2.8).

Tableau 2.8 Types de gouvernance multiniveaux selon Hooghe et Marks

<i>Gouvernance de type 1</i>	<i>Gouvernance de type 2</i>
Les différentes juridictions ont des responsabilités générales. Les juridictions s'imbriquent les unes dans les autres; cependant, leurs compétences peuvent s'entrecroiser.	Les différentes juridictions sont indépendantes les unes des autres et ont chacune des responsabilités spécifiques. La création d'une juridiction dépend des conditions d'optimisation des coûts et des bénéfices.
Le nombre de juridictions est limité; par exemple, international, national, régional, local.	Le nombre de juridictions est illimité. Chaque individu peut participer volontairement à une ou plusieurs juridictions; ces dernières sont en compétition entre elles.
Le système de juridictions est généralement défini et plutôt stable (les réformes sont rares et coûteuses). Chaque juridiction repose habituellement sur trois composantes : législative, exécutive et juridique.	Le système de juridictions est souple. Une juridiction se mettra en place pour répondre aux demandes d'individus qui partagent et décident de gérer collectivement une ressource.

Source : Hooghe et Marks (2003).

Hooghe et Marks (2003) constatent que chaque type de gouvernance répond au défi de la coordination de l'action publique de façon différente et que le choix du mode de gouvernance dépend de la problématique politique sur laquelle il fait agir. Le premier type limite le nombre de juridictions, ce qui restreint le travail de coordination entre chacune d'elles. Cependant, le nombre limité de juridictions empêche que l'échelon territorial de chacune soit parfaitement adapté aux services publics qu'elle rend (optimisation des coûts et des bénéfices). Pour sa part, le deuxième type choisit de limiter les interrelations entre

chacune des juridictions en s'assurant que chacune se concentre sur une compétence très précise. Cependant, cette stratégie réduit les occasions de coopération entre les juridictions.

Lang, Barling et Caraher (2009), dans un ouvrage sur l'évolution des politiques agricoles et alimentaires en Grande-Bretagne et ailleurs dans le monde, constatent que le pouvoir de l'État national a décliné et que, parallèlement, d'autres formes de gouvernance ont émergé.

In the past three decades, at least in the countries of Western Europe and other advanced (or post-) industrial democracies, the state has lessened its control and command over economic sectors on the one hand, while on the other, it has sought to extend its regulatory and strategic reach, partly achieved through new governance forms. (p. 75)

Le gouvernement intervient moins de façon directe et coercitive et plus par des collaborations avec des acteurs non gouvernementaux auxquels il délègue certaines fonctions. Ainsi, le gouvernement concentre ses efforts « on steering [piloter] rather than rowing [ramer] the ship of state and public policy » (p.76). Parmi les acteurs non gouvernementaux, les trois auteurs traitent notamment du rôle :

- des acteurs privés de la filière (ex. : agriculture, intrants agricoles, transformation, vente au détail, restauration, services financiers, marketing et publicité, distribution), comme les associations agricoles, les grandes entreprises multinationales et les grands distributeurs;
- des experts, des professions (ex. : agronomes, nutritionnistes, sciences de la santé) et du monde scientifique;
- des organisations non gouvernementales (ONG) axées sur l'intérêt public (ex. : groupe écologiste ou de lutte contre la pauvreté) ou sur la protection des consommateurs qui sont dans certains cas financées par le gouvernement et qui contribuent, par exemple, au développement de modes de production ou de commercialisation alternatifs [*alternatives modes*] (ex. : commerce équitable) ou encore font office de « chiens de garde » de la responsabilité sociale des entreprises agroalimentaires.

Différentes alliances peuvent se former entre ces différents types d'acteurs. La gouvernance des politiques agricoles, historiquement basée sur le rôle central du gouvernement national, est passée à une gouvernance élargie. Différentes formes de gouvernance émergent :

- Les formes de gouvernance, plus classiques, qui dépendent directement du gouvernement, comme les instruments politiques dirigés et gérés directement par un ministère.
- Les formes de gouvernance qui dépendent indirectement du gouvernement par exemple les instruments politiques dirigés et gérés par une agence gouvernementale ou encore par un organisme cogéré par le gouvernement et un acteur privé ou de la société civile.
- Les formes de gouvernances privées issues soit du secteur privé (entreprises, associations d'entreprises), soit d'ONG de la société civile, soit d'un mixte des deux¹.
- Les formes de gouvernances issues d'un mixte entre une autorité gouvernementale et une autorité privée ou de la société civile².

Toujours selon Lang, Barling et Caraher (2009), la portée de la gouvernance des politiques agricoles s'est également élargie du palier national vers d'autres paliers gouvernementaux. C'est ce que les trois auteurs nomment gouvernance multiniveaux (*multi-level*), que l'on peut associer à celle de type 1 proposée par Hooghe et Marks (2003). Par exemple, des politiques alimentaires émergent des gouvernements régionaux et locaux; les auteurs donnent l'exemple de la politique alimentaire de la ville de Toronto axée sur l'accès aux aliments. Par ailleurs, les ententes de commerce international jouent un rôle grandissant sur les politiques agricoles et agroalimentaires; les auteurs donnent l'exemple de l'effet de l'accord de l'OMC sur les standards alimentaires et le niveau de soutien aux producteurs agricoles.

2.6.4 Synthèse

La littérature, sans donner de liste exhaustive des mécanismes de coordination de l'action publique, fournit des pistes intéressantes. La coordination entre acteurs peut, dans certaines situations, se faire spontanément et volontairement. Lorsque le nombre d'acteurs est trop

¹ Les auteurs donnent l'exemple de l'organisme de certification en pêches durables Marine Stewardship Council, issu d'un partenariat entre Unilever et le Fonds mondial pour la nature (ou WWF selon son acronyme anglais).

² Les auteurs donnent l'exemple de politiques de salubrité des aliments faisant interagir le gouvernement et les grands distributeurs et détaillants alimentaires.

grand, lorsque leurs valeurs et leurs objectifs sont trop différents ou lorsque les ressources et le pouvoir sont distribués trop inégalement entre eux, la coordination des acteurs nécessite souvent une intervention extérieure. Cette coordination est généralement de type imposée et formelle. Un acteur, généralement le gouvernement, tranchera (ou ignorera) les différends qui existent entre les référentiels, réels ou perçus, des acteurs. Il pourra user de ses pouvoirs de commande (Lemieux, 2009) pour attribuer ou retirer un statut particulier à certains acteurs. Il pourra, par exemple : nommer un acteur sur un comité d'un instrument politique et, ainsi, lui donner une ressource positionnelle; financer l'action d'un acteur et, ainsi, augmenter ses ressources monétaires, matérielles et humaines; retirer à un acteur le droit d'être représenté sur un comité statutaire; ou encore priver un acteur d'une subvention qui lui permet de financer une part importante de ses activités. La coordination entre acteurs peut également se faire par un acteur, public ou non, qui fera office de médiateur et amènera les acteurs à se rapprocher et, ainsi, à augmenter leurs ressources relationnelles de façon à favoriser l'intégration de leurs points de vue sur une question ou un enjeu. À ces mécanismes formels s'ajoutent des mécanismes informels, par exemple des échanges d'information ou des rencontres non statutaires entre acteurs.

Quand les acteurs responsables d'instruments se concertent, l'offre d'instruments dont ils sont responsables tend à être mieux coordonnée. Tant du point de vue de la coordination des acteurs que de celle des instruments, le choix de l'échelon territorial se fait selon les situations, la nature des acteurs et des enjeux. Si le gouvernement national reste un joueur clé de la gouvernance des politiques agricoles et agroalimentaires, il partage cette prérogative avec un nombre grandissant d'autres acteurs privés et de la société civile situés à différents paliers infranational (local, régional, provincial, fédéral) ou international (ex. : ententes ou organismes regroupant deux, plusieurs ou la majorité des pays).

Le chapitre 2 a montré comment sont reliés les concepts de référentiels, d'acteurs et d'instruments politiques et comment leur mise en relation fournit sur le plan théorique un modèle conceptuel pertinent pour analyser les difficultés que pose la coordination de l'action publique. Le recours au concept de développement durable permet d'illustrer ces difficultés, qu'il s'agisse des acteurs sociaux ou gouvernementaux. Ce concept fait aussi

ressortir les quatre dimensions (économique, sociale, environnementale, politique) interdépendantes que recouvre l'objectif d'un développement agricole durable. Finalement, les concepts de gouvernance, de coordination et de cohérence de l'action publique ont été présentés pour expliquer comment les différents groupes d'acteurs, les référentiels et les instruments interagissent entre eux. Ces différents concepts serviront de base à la conception de notre propre cadre théorique qui est exposé dans le chapitre suivant.

3. CADRE THÉORIQUE : ACTION PUBLIQUE, GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE

Cette thèse s'inspire de l'approche cognitive des politiques publiques. L'approche cognitive propose des concepts et des outils d'analyse pour mieux comprendre les changements de politiques publiques dans nos sociétés « de plus en plus fragmentées et de plus en plus ouvertes sur l'extérieur » (Muller, 2009, p.57). Ces approches sont ainsi adaptées à nos questions de recherche qui portent sur l'évolution des politiques agricoles au Québec. Ce secteur, depuis 1990, est apparu de plus en plus fragmenté : de plus en plus de groupes sociaux ont pris des positions différentes sur l'orientation que devrait prendre le développement de l'agriculture. En outre, il est de plus en plus ouvert sur l'extérieur, notamment par l'influence qu'ont sur lui les nouvelles règles de commerce agricole international, dont celle de l'OMC. Cette section précise notre cadre théorique ainsi que nos hypothèses de recherche.

3.1 Gouvernance de l'action publique pour un développement agricole plus durable

Le cadre théorique de notre thèse est résumé dans une notion que nous y avons développée, celle de *gouvernance de l'action publique pour un développement agricole plus durable*. Cette notion intègre les principaux concepts théoriques présentés dans la recension des écrits, soit les acteurs, les référentiels, les instruments politiques ainsi que les quatre dimensions du développement durable (économique, environnementale, sociale et politique). Elle sous-tend, d'une part, que les concepts d'acteur, de référentiel et d'instrument sont interdépendants et qu'ils s'influencent l'un et l'autre et, d'autre part, qu'on peut chercher à les coordonner.

Ainsi, nous avons défini la *gouvernance de l'action publique pour un développement agricole plus durable* de la façon suivante (chaque lettre A à E est reliée à une explication qui suit la définition) : « Processus de coordination^E d'acteurs (gouvernementaux et de la société civile)^A, d'instruments politiques (lois, programmes, aides financières, campagnes d'information, services publics, etc.)^B et de référentiels^C visant à définir et à mettre en

œuvre^D de façon cohérente^E, c'est-à-dire avec le moins de contradiction possible, les dimensions économique, environnementale, sociale et politique^E en agriculture. »

Cette définition a guidé notre analyse pour mieux comprendre l'évolution de l'action publique et des politiques agricoles dans le temps, plus précisément entre 1990 et 2010. Elle s'inspire de la définition du concept de gouvernance de Le Galès (2004, p.243), déjà présentée dans la recension des écrits du chapitre précédent : « Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement ». Nous nous sommes inspirée de cette définition de Le Galès en la complétant par d'autres concepts issus de notre recension des écrits, plus précisément les suivants :

A) Les acteurs politiques peuvent faire partie du gouvernement ou de la société civile, comme le propose notamment Lemieux (2009).

B) Au lieu de la notion d' « institution » proposée par Le Galès, la notion d'*instrument politique* est utilisée. Dans le cadre de notre thèse, en nous inspirant de Lascoumes et Le Galès (2007) et de Howlett (2005), nous définissons cette notion ainsi : un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports entre le gouvernement et les citoyens; il peut viser à changer ou suivre le comportement des citoyens ou encore à encourager ou décourager la formation et l'action de groupes d'acteurs qui influencent l'action publique. Différents types d'instruments existent (Hood, 1986; Howlett, 2005, 2009; Pal, 2010) : informatif (ex. : campagne d'information gouvernementale), de régulation (ex. : lois, règles), monétaire (ex. : programmes de subventions) ainsi que l'action directe du gouvernement (ex. : service public offert directement par un ministère). Il y a aussi le choix du gouvernement de ne pas agir ou de remettre à plus tard une intervention possible. Dans les faits, une politique fait souvent appel à une combinaison d'instruments.

C) Nous remplaçons la notion d'« objectifs définis et discutés collectivement » proposée par Le Galès dans sa définition originale, par celle de *référentiel* de Muller (2009). Dans le cadre de cette thèse, un *référentiel* est un ensemble de valeurs/croyances (ce qui est bien et ce qui est mal), de normes (écart entre le réel perçu et le réel souhaité), de relations causales et de symboles qui permettent aux acteurs de donner un sens à l'action publique,

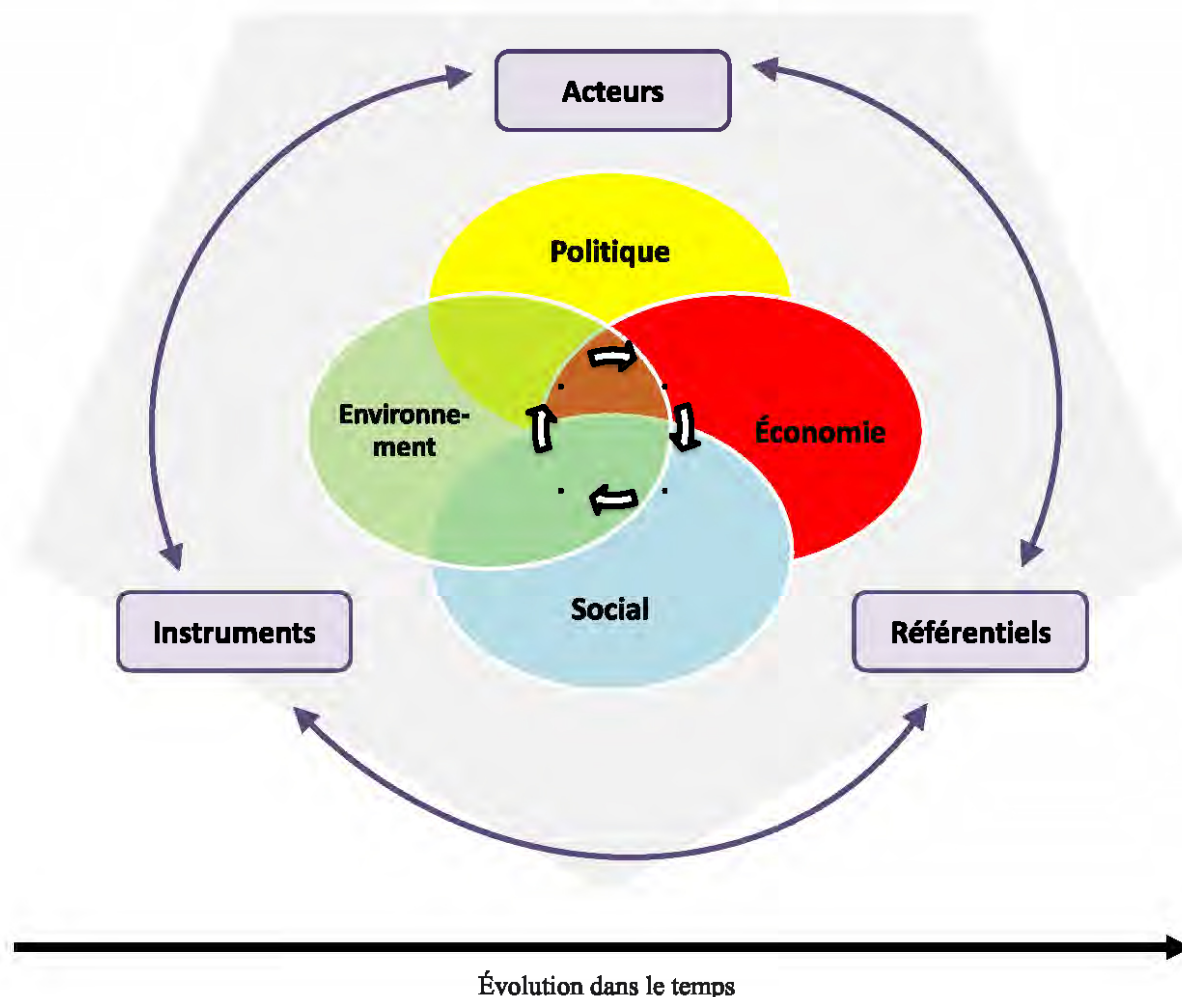
notamment à la façon dont le gouvernement, dans tel contexte ou par rapport à tel problème, intervient ou devrait (ou non) intervenir.

D) Au lieu de dire « en vue d'atteindre », nous préférons dire « pour définir et mettre en œuvre » afin de préciser que la coordination d'acteurs et d'instruments peut influencer les instruments politiques à plusieurs stades du cycle politique, comme ceux de formulation et d'adoption des objectifs politiques que dans ceux de mise en œuvre et d'évaluation.

E) La cohérence de l'action publique est l'absence de contradiction entre différentes politiques associées à un même domaine d'intervention (Savard, 2011). Cette notion rejoint celle de coordination de l'action publique. Elle est au cœur de notre questionnement et de nos hypothèses en ce qu'elle renvoie aux efforts (tentatives) qui sont fait(e)s (ou non) par les acteurs, notamment le gouvernement, pour atteindre l'objectif d'un développement agricole dit durable. Ainsi, l'action publique en agriculture vise un développement de plus en plus durable lorsque les acteurs concernés, incluant ceux de la société civile et le gouvernement, cherchent, à travers leurs discours et leurs actions, à se coordonner, à être cohérents, à intégrer et à atteindre simultanément des objectifs sociaux, économiques, environnementaux et politiques. La gouvernance et les processus de prise de décision menant à un développement agricole plus durable reposent sur la consultation, la transparence et la prise en compte des ressources et des pouvoirs inégaux des acteurs.

Le schéma intégrateur de notre cadre théorique est reproduit à la figure 3.1.

Figure 3.1 Cadre théorique: Gouvernance de l'action publique pour un développement agricole plus durable



Source : Auteure

Les explications suivantes permettent de mieux comprendre la figure 3.1.

- Au centre, les bulles de couleur représentent les quatre dimensions inter-reliées du développement agricole durable. Les quatre bulles ont une taille équivalente, exprimant par-là l'idée qu'aucune dimension du développement durable, en théorie, n'est dominante (ce qui ne correspond pas à la réalité). Les bulles s'entrecroisent parce que les acteurs, les référentiels et les instruments peuvent être associés à une ou plus d'une dimension.

- Ces bulles sont à l'intérieur du cercle relationnel acteurs ↔ référentiels ↔ instruments (en mauve), car les dimensions du développement durable permettent de désigner et de catégoriser à la fois les référentiels et les instruments portés ou privilégiés par les acteurs. Les grandes flèches mauves entre les trois concepts (acteurs, référentiels et instruments) représentent leurs liens d'interdépendance. Les acteurs participent à la création des référentiels d'une part, et ces référentiels influencent les positions des acteurs, d'autre part. En outre, les instruments, qui ne sont pas seulement le « produit » des acteurs, mais sont également porteurs de référentiels, influencent en retour les acteurs et les référentiels.
- C'est grâce aux ressources et au pouvoir politique dont ils disposent, représentés par le grand pentagone grisé à l'arrière plan, que les acteurs publics et de la société civile cherchent à faire prévaloir les référentiels qu'ils portent dans les instruments qu'ils promeuvent ou, *a contrario*, à empêcher que prévalent ceux qui ne vont pas dans le sens de leurs motivations.
- Les quatre petites flèches blanches et noires au centre des bulles représentent la recherche d'une coordination des quatre dimensions et d'un développement plus durable. Cette coordination, qui repose sur différents processus mécanismes (ex. : apprentissage des acteurs, alliances d'acteurs, médiation et arbitrage, législation obligeant la coordination et l'atteinte d'objectifs communs, structuration, appui et financement de mécanismes de coordination) est influencée par la façon dont sont distribués le pouvoir et les ressources politiques entre les acteurs ainsi que, dans certains cas, par l'action du gouvernement.
- La grande flèche noire au bas de la figure rappelle que les différents éléments qu'elle représente et leur mise en coordination évoluent dans le temps; l'analyse de cette évolution contribue à mieux comprendre les changements dans les politiques publiques.

3.2 Hypothèses

De notre cadre théorique, nous dégageons les hypothèses suivantes lesquelles sont en quelque sorte des réponses anticipées à nos questions de recherche.

Entre 1990 et 2010, plusieurs référentiels, plus ou moins coordonnés, ont influencé l'action publique en agriculture au Québec. Ils ont été portés par une diversité d'acteurs et ont été associés à une diversité d'instruments politiques d'information (ex. : campagne d'information, consultations publiques), de régulation (ex. : lois, ententes entre le gouvernement et un acteur de la société civile), monétaires (ex. : subvention, financement d'une association) et d'action directe du gouvernement (ex. : service gouvernemental, réforme institutionnelle). Ces référentiels, acteurs et instruments ont permis de définir et de mettre en œuvre de façon plus ou moins cohérente (avec le moins de contradiction possible) les dimensions économique, environnementale, sociale (ex. : santé) et politique (ex. : équité et partage du pouvoir) en agriculture.

Du fait des discussions et des débats entre les acteurs et de leur capacité d'apprentissage, plusieurs de ces référentiels, des acteurs et des instruments qui y sont associés ont évolué et se sont ajustés. Nous faisons l'hypothèse que cette évolution de l'action publique a emprunté cinq phases qui se suivent ou se chevauchent : émergence, développement, maturation, reformulation (figure 3.2). Chacune d'elles est associée à une dynamique ou configuration particulière d'acteurs, de relations, d'instruments et de mécanismes de coordination :

Phase d'émergence : Un référentiel agricole nouveau apparaît sur la place publique. Des acteurs déjà en place ou de nouveaux acteurs proposent de nouvelles façons d'aborder un enjeu agricole, de nouvelles idées, de nouveaux discours. Cette phase d'émergence voit souvent des débats entre les acteurs d'origines diverses (ex. : agricoles, citoyens, groupes environnementaux), voire des affrontements entre des valeurs différentes (la coordination des acteurs est faible). Souvent, l'émergence d'un nouveau référentiel agricole proviendra d'acteurs externes à ce secteur et d'un choc entre, d'une part, un référentiel global, faisant consensus dans le reste de la société (ex. : protection l'environnement), et, d'autre part, un référentiel sectoriel, faisant consensus dans le secteur agricole (ex. : accroître la production). Les acteurs ayant des ressources politiques plus grandes, particulièrement des ressources de type informationnel (ex. : message clé fort repris par les médias) prendront une plus grande place dans les débats publics. Dans une phase d'émergence, le

gouvernement intervient surtout par des instruments procéduraux (ex. : consultations publiques, financement d'acteurs émergents) pour permettre aux nouveaux discours de s'exprimer, de se formuler et d'être débattus sur la place publique. À cette phase, le gouvernement n'intervient pas (ou peu) pour influencer le référentiel.

Phase de développement : Pour qu'un référentiel passe de la phase d'émergence à une phase de développement, il doit faire consensus au sein du secteur agricole et ne pas être en porte-à-faux avec un référentiel global faisant consensus dans la société. Le développement d'un argumentaire convaincant, reposant sur des données probantes fiables, contribue à ce faire. Ainsi, le passage d'un référentiel du stade d'émergence au stade de développement sera favorisé par la réalisation d'études et d'analyses par des experts, par exemple des universitaires contribuant à une meilleure compréhension des enjeux sous-jacents au référentiel. De plus, le développement d'un référentiel nécessite qu'il corresponde à des valeurs partagées par une majorité d'acteurs. De cette façon, la phase de développement sera marquée par la création d'alliances et de coalitions d'acteurs de la société civile et la recherche d'un consensus au sein du secteur agricole mais aussi dans la société en général. La coordination des acteurs augmente comparativement à ce qui se produit à la phase précédente. Les acteurs ayant des ressources politiques plus grandes, particulièrement des ressources de type relationnel et normatif (ex. : valeur commune, relations positives avec d'autres acteurs) ainsi que de type soutien (personnel et budget suffisant pour construire des argumentaires, voire financer des études) prendront une plus grande place dans les débats publics. Ici encore, le gouvernement privilégie durant cette phase les instruments procéduraux (ex. : commissions parlementaires) et d'information (ex. : études et recherche, sites Internet d'information). À cette phase, le gouvernement s'intéresse plus directement au référentiel et le documente.

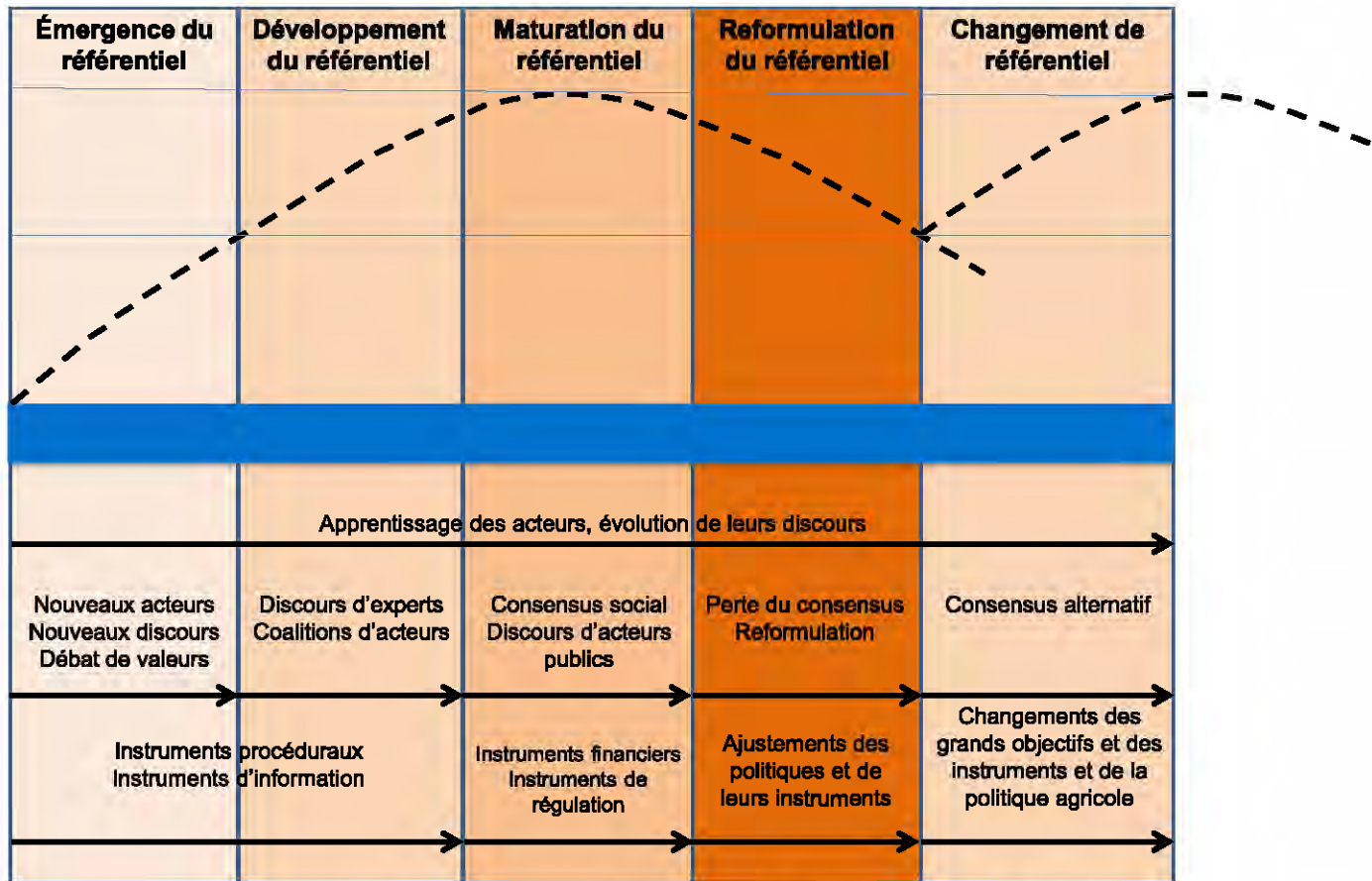
Phase de maturation : Certains référentiels atteignent une phase dite de maturation. Durant cette phase, les argumentaires développés par les acteurs de la société civile, incluant les experts, dans les phases précédentes ont permis d'expliquer et de convaincre un nombre croissant d'acteurs, incluant les acteurs publics et gouvernementaux. Un certain consensus social se dégage ainsi autour du référentiel, qui s'inscrit de plus en plus dans les discours

d'acteurs publics (ex. : élus, fonctionnaires). La coordination perçue entre les acteurs de la société civile et les acteurs publics augmente. Ces derniers mettent en place des instruments monétaires et de régulation ou encore de nouveaux services gouvernementaux pour répondre aux problématiques ayant fait l'objet de consensus; la coordination entre ces instruments varie selon les objectifs qu'ils visent. Ils peuvent aussi décider de ne pas agir, car ils ne le jugent pas nécessaire. Durant cette phase, ce sont les acteurs ayant des ressources politiques plus grandes, particulièrement des ressources de type positionnel (ex. : être membre du conseil d'administration d'un organisme public) et de commande (ex. : pouvoir d'imposer une règle) qui prennent une plus grande place dans le choix des instruments politiques.

Phase de reformulation : Au fil du temps, le contexte (démographique, technologique, économique, géographique, environnemental, etc.) et les valeurs au sein du secteur agricole et de la société en général changent. Ainsi, des référentiels qui faisaient consensus perdent de la légitimité auprès des acteurs de la société civile et publique. Pour s'adapter à ces changements, les objectifs des politiques agricoles sont reformulés et leurs instruments s'y adaptent par des ajustements aux instruments existants et la mise en place de certains nouveaux instruments, ce qui correspond aux changements de premier et deuxième ordre de Hall (1993) ou aux changements « programmatiques » de Skogstad (2008).

Changement complet de référentiels : Si, malgré l'adaptation de la politique agricole et de ses instruments, une tension trop grande existe entre elle et les nouvelles valeurs, croyances et référentiels de la société en général ou encore si le dysfonctionnement entre cette politique et les nouveaux référentiels qui font consensus au sein du secteur est trop grand, un changement profond s'opère, ce qui correspond à un changement de paradigme, en paraphrasant Hall (1993) et Skogstad (2008), duquel découle la conversion de ses objectifs et le remplacement de ses instruments par de nouveaux.

Figure 3.2 Hypothèses sur les phases d'évolution de l'action publique



Source : compilation de l'auteure à partir de plusieurs auteurs dont Hall (1993), Howlett, Ramesh et Perl (2009), Lemieux (2009), Muller (2009) et Skogstad (2008).

Ces phases permettent de mieux comprendre l'évolution des différents référentiels économiques, sociaux, environnementaux et politiques qui ont influencé les politiques agricoles au Québec entre 1990 et 2010. La méthode et les données qui serviront à les vérifier sont présentées dans le prochain chapitre.

4. ÉTUDE DE CAS QUALITATIVE

Cette thèse est une étude de cas reposant sur des données et une stratégie d'analyse qualitatives. La méthodologie vise à découvrir et à comprendre le sens (l'univers subjectif de la réalité) que les acteurs donnent à leurs actions (Deslauriers, 1991). Elle est ainsi appropriée pour analyser le sens que ces acteurs donnent au développement agricole et aux instruments qu'ils privilégient pour les promouvoir et les concrétiser.

L'objet de la thèse est la gouvernance de l'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010. En référence aux écrits de Pires (1997), il s'agit de l'étude d'un cas unique de type institutionnel (système politique) et géographique (Québec). Pour étudier le cas de la gouvernance agricole au Québec, nous aurions pu faire une étude en profondeur d'un secteur de production (laitier, porcin, acéricole, légumes et fruits, etc.), d'un type d'acteurs ou d'instruments politiques en particulier, ou encore d'un territoire précis (ex. : une MRC ou une municipalité). Nous avons plutôt opté pour l'étude du cas dans son ensemble, soit la gouvernance du secteur agricole au Québec de 1990 à 2010. Les raisons de ce choix sont les suivantes.

Premièrement, l'objet de la recherche est d'analyser et de comprendre comment s'effectue la coordination entre les acteurs, les référentiels et les instruments de l'action publique en agriculture. Étudier *un* type particulier d'acteurs ou d'instruments politiques ou *un* secteur de production aurait conduit à négliger plusieurs aspects de la coordination. L'étude d'*un* groupe d'acteurs (ou d'*un* type d'instruments) aurait amené à privilégier une dimension du développement agricole, rendant ainsi difficiles l'analyse et la compréhension des efforts de coordination entre *tous* les groupes d'acteurs (ou *tous* les types d'instruments). Le choix d'*un* seul secteur de production aurait aussi conduit à négliger une ou plusieurs dimensions

de la coordination puisque chaque secteur agricole est généralement associé à des instruments et des référentiels particuliers¹.

Deuxièmement, le territoire du Québec s'avère un choix optimal pour bien cerner l'objet de recherche puisque la majeure partie des décisions politiques en agriculture sont prises à l'échelon provincial. Néanmoins, certains instruments politiques agricoles sont orientés ou mis en œuvre par d'autres paliers de gouvernement : local (municipalités, MRC), fédéral ou international (ententes commerciales). C'est pourquoi, ces niveaux d'intervention sont également considérés dans nos analyses.

4.1 Possibilités d'adaptation des résultats à d'autres contextes

Une recherche qualitative repose généralement sur un nombre de cas restreint (Pires, 1997; Deslauriers, 1999). Le cas que nous avons retenu est celui de la gouvernance de l'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010. Est-ce que nos résultats de recherche seront généralisables à d'autres contextes géographiques, institutionnels, sectoriels ou temporels? En paraphrasant Pires (1997), quels « univers généraux » pourront être mieux connus grâce à cette thèse? Le critère de « généralisation statistique », dans le cas d'une recherche qualitative, n'est pas pertinent. La « généralisation » des résultats n'est pas l'objectif d'une telle recherche; celle-ci vise plutôt à comprendre et à analyser en profondeur un processus social. Nous préférons donc parler de « transférabilité » des résultats à des univers qui ont des caractéristiques semblables à celles de la population étudiée. Notre étude de la gouvernance de l'action publique en agriculture pourrait donc permettre de faire des propositions théoriques sur les politiques rurales et agricoles qui soient transférables à des contextes (nationaux et infranationaux) comparables à celui du Québec sur les plans institutionnel, culturel et économique.

¹ Par exemple, le secteur du porc est associé, particulièrement dans la période 1990-2010, à des enjeux de croissance et de commerce international, de cohabitation et de pollution des eaux mais pas à d'autres enjeux par exemple la souveraineté alimentaire et les pesticides.

4.2 Sources, collecte, échantillonnage et analyse des données

Cette section présente les étapes de notre démarche méthodologique. Cette démarche a été guidée par les questions de recherche ainsi que par certains écrits sur les approches qualitatives (Deslauriers, 1991; Flick, 2006; Pires, 1997; Angué, 2009; Mayer et Ouellet, 1991; Lincoln et Guba, 1985). Au plan éthique, nous nous sommes référée à la *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts* publiée par l'École nationale d'administration publique (ENAP)¹. Les étapes de notre démarche sont présentées ici de façon séparée et linéaire, mais, dans la réalité, elles se sont chevauchées dans un va-et-vient itératif.

Dans un premier temps, nous expliquons pourquoi les mémoires déposés lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) en 2008 ont été une base importante de nos analyses (section 4.2.1). Par la suite, nous présentons les sources documentaires consultées et notre stratégie d'analyse pour identifier et connaître les acteurs qui influencent l'action publique en agriculture au Québec entre 1990 et 2010 (section 4.2.2), les discours de ces acteurs et les référentiels qui en émergent (section 4.2.3) ainsi que l'évolution des instruments en lien avec ces référentiels (section 4.2.4). La section 4.2.5 explique comment l'utilisation d'un continuum de temps 1990-2010 a contribué à nos analyses tandis que la section 4.2.6 porte sur les entrevues d'informateurs clés réalisées pour compléter l'analyse des sources documentaires.

4.2.1 Mémoires déposés à la CAAAQ en 2008

Nos questions de recherche visent à mieux comprendre les référentiels qui ont influencé l'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010. Comment identifier ces référentiels? Comme nous l'avons vu dans la recension des écrits, notamment dans la section 2.1.3, quelques articles scientifiques portent sur l'évolution des référentiels et paradigmes agricoles au Canada et au Québec. Ces articles ne permettent cependant pas de

¹ Nous nous sommes référée à la version de 2009 de cette *Politique*, soit celle qui était en vigueur lorsque nous avons planifié les entrevues avec les informateurs clés.

répondre à nos questions de recherche, de saisir avec précision l'évolution des référentiels entre 1990 et 2010 ni la grande diversité des discours portant sur le développement agricole durant cette période.

En recherche qualitative, l'échantillonnage est intentionnel et « cherche à reproduire le plus fidèlement la population globale, en tenant compte des caractéristiques connues de cette dernière » (Beaud; cité dans Deslauriers, 1991, p.58). L'objectif est d'établir un échantillon diversifié en s'assurant de garder les éléments « typiques », représentatifs de l'ensemble mais aussi les éléments qui permettent « d'obtenir des renseignements sur certains cas inhabituels ». Dans notre thèse, nous voulions donc analyser à la fois les discours « typiques » sur le développement et les politiques agricoles ainsi que les discours plus « inhabituels » ou minoritaires d'une diversité d'acteurs de la société civile.

La tenue de la CAAAQ en 2008 offrait un terreau propice pour recueillir et reconstituer la pensée d'un large échantillon d'acteurs de la société civile. La CAAAQ était ouverte à tous les acteurs intéressés par l'agriculture et l'agroalimentaire québécois, ce qui permettait d'avoir un portrait global de la diversité des points de vue. De toutes les consultations sur l'agriculture qui ont eu lieu au Québec entre 1990 et 2010, seules celles organisées par la CAAAQ (2008) et le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou BAPE (2003) sur la production porcine étaient ouvertes à tous les acteurs, les autres s'étant déroulées sur invitation. Par ailleurs, la consultation organisée par la CAAAQ sur le secteur agricole est celle où il y a eu le plus grand nombre de mémoires présentés par des organismes à portée provinciale depuis 1990. Nous avons recensé 160 organismes provinciaux de la société civile¹ qui ont signé ou cosigné un mémoire déposé à la CAAAQ², comparativement à une cinquantaine lors de la consultation du BAPE (2003). Finalement, la CAAAQ portait sur

¹ Les mémoires d'organismes locaux et régionaux n'ont pas été analysés; l'objectif était d'analyser les positions d'acteurs québécois. Quelques organismes qui avaient une portée plus large que le Québec, par exemple la Fédération canadienne de l'agriculture, ont déposé des mémoires; ces derniers ont été analysés.

² L'Appendice A présente ces acteurs. Le nombre de mémoires et d'organismes ne correspond pas, car certains mémoires ont été présentés conjointement par plusieurs organismes.

l'agriculture en général et non pas sur un secteur de production spécifique contrairement à la consultation organisée par le BAPE (production porcine).

Chacun des mémoires signés (ou cosignés) par ces 160 organismes¹ a été consulté afin de nous assurer de sa pertinence pour la recherche et pour identifier globalement les informations qu'il contenait. Les mémoires dont le contenu avait peu de liens avec les questions de recherche de notre thèse n'ont pas été analysés (cinq mémoires). Sur les mémoires signés (ou cosignés) par les 155 organismes restants, ceux de 141 organismes ont été retenus, en tout ou en partie; les mémoires des 14 autres organismes apportaient peu d'éléments nouveaux ou différents par rapport aux mémoires analysés. En somme:

- 155 (141 + 14) organismes de la société civile ont signé (ou cosigné) un mémoire à la CAAAQ dont le sujet est en lien avec notre thèse;
- 160 (141 + 14 + 5) organismes de la société civile ont signé (ou cosigné) un mémoire à la CAAAQ.

Nous reviendrons sur la façon dont les mémoires ont été analysés après avoir présenté comment nous avons recensé les acteurs de la société civile qui influencent l'action publique en agriculture.

4.2.2 Acteurs de la société civile et leurs ressources

Pour identifier les acteurs de la société civile québécoise s'intéressant au développement et aux politiques agricoles, nous sommes partie de la liste des 155 organismes qui ont signé (ou cosigné) un mémoire à la CAAAQ et dont le sujet est en lien avec notre thèse. Cette liste a été complétée par la méthode « boule de neige »² à partir du Registre des entreprises du Québec, de recherches sur Internet et d'autres sources documentaires³. Trente-deux

¹ Il est à noter que quelques organismes ont signé ou cosigné plus d'un mémoire.

² Cette méthode consiste à élargir un noyau d'éléments à partir des relations que ces derniers entretiennent avec d'autres éléments.

³ Il est à noter que les sources documentaires consultées dans le cadre de cette thèse sont publiques et disponibles sur le web ou dans des centres de documentation ou des bibliothèques ouvertes au grand public.

nouveaux acteurs ont ainsi été identifiés, pour un total de $155 + 32 = 187$ acteurs (Appendice A).

Des données ont été recueillies sur les ressources politiques de certains de ces acteurs lorsque cela était pertinent pour répondre aux questions de recherche. Le tableau 4.1 présente les données utilisées dans la thèse, les concepts théoriques (ressources et instruments politiques) qui leur sont associés, ainsi que leurs sources.

Tableau 4.1 Concepts théoriques, données correspondantes et sources

<i>Données</i>	<i>Concepts théoriques</i> <i>Lemieux (2009); Howlett (2005, 2009)</i>	<i>Sources</i>
Participation à une consultation gouvernementale	Ressources positionnelles (consultatives) Instrument procédural d'information ou de régulation	Liste des participants aux consultations
Position ou poste de décision politique	Ressources positionnelles Instrument procédural de régulation	Références et documents gouvernementaux portant sur les instruments
Statut public particulier	Ressources de commande Instrument procédural de régulation	Lois constitutives des organismes publics /Autres lois pertinentes
Nombre d'employés (1)	Ressources de soutien Instruments procéduraux et monétaires	Registre des entreprises du Québec
Nombre de lobbyistes conseils (2)		Registre des lobbyistes du Québec
Nombre de membres (3)		Site Internet ou rapport annuel autour de 2010-2011 Mémoire présenté à la CAAAQ
Revenus et dépenses annuels		Site Internet ou rapport annuel autour de 2010-2011 (3) Autres sources documentaires
Liens de coordination officiels entre acteurs	Ressources relationnelles	Coalitions d'acteurs documentées sur Internet ou ailleurs

(1) Le nombre d'employés est un indice des ressources matérielles (humaines, financières) d'un organisme. Il est à déclaration obligatoire au Québec et est accessible au grand public dans le Registre des entreprises du Québec.

(2) Les acteurs qui donnent des contrats rémunérés à des lobbyistes-conseils doivent le déclarer depuis 2002 au Québec dans le Registre à cette fin.

(3) Ces données, qui ne sont pas à déclaration obligatoire au Registre des entreprises, ne sont pas disponibles pour plusieurs acteurs, ni sur leur site Internet ni dans leurs rapports annuels.

Source : Auteure.

Les résultats de l'analyse de ces données ont permis d'analyser et de mieux comprendre le rôle des acteurs dans l'évolution des référentiels et des instruments. Ces résultats sont présentés dans les chapitres 5 à 9¹. Les acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs sont présentés dans le chapitre 5. Les autres catégories d'acteurs sont présentées dans les chapitres qui correspondent aux principaux référentiels qu'ils portent (par exemple, les acteurs environnementaux sont traités dans le chapitre 7 consacré aux référentiels liés à l'environnement). La prochaine section présente la méthodologie qui a été utilisée pour identifier les référentiels portés par ces acteurs.

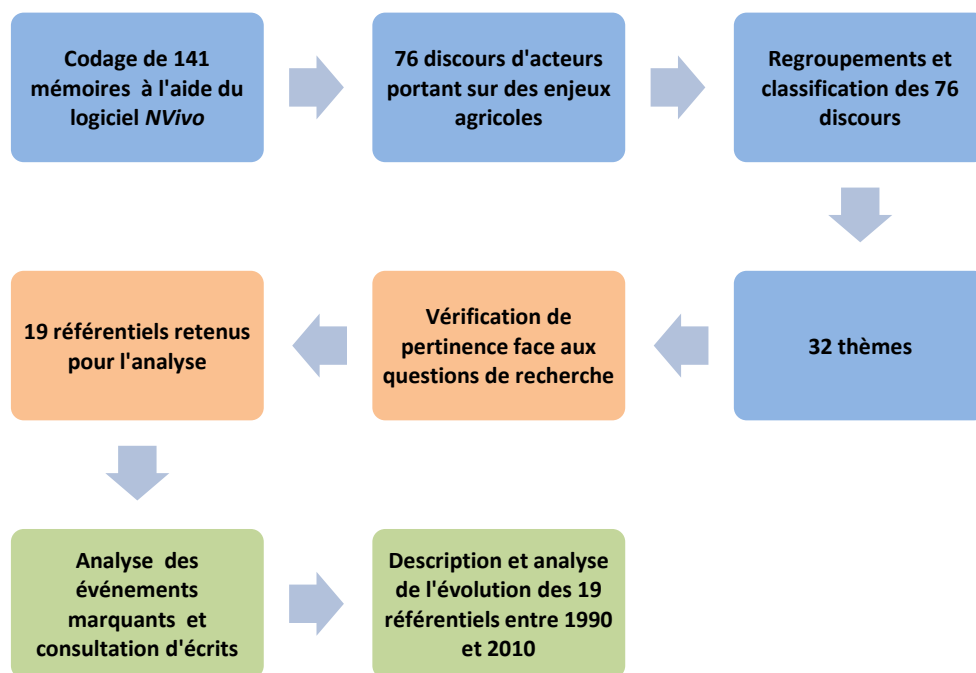
4.2.3 Référentiels et discours des acteurs

L'identification des référentiels portés par les acteurs s'est faite en trois étapes. Premièrement, les mémoires signés ou cosignés par 141 organismes à la CAAAQ en 2008 ont été codés. De cette codification ont émergé 76 catégories d'analyse, que nous associons dans cette thèse à des « discours » d'acteurs (Appendice B). Ces discours expriment les idées et les positions des acteurs sur un large spectre d'enjeux agricoles. Du regroupement de ces 76 discours a découlé l'identification de 32 thèmes. Deuxièmement, 19 de ces 32 thèmes ont été retenus comme base d'analyse et associés aux référentiels² portés par les acteurs en 2008. Troisièmement, la consultation de différents écrits (articles scientifiques, rapports de consultations publiques, etc.) a permis de mieux circonscrire et de comprendre l'évolution de ces 19 référentiels. La démarche est résumée dans la figure 4.1 (première étape en bleu, deuxième étape en orange et troisième étape en vert); plus de détails sont donnés par la suite.

¹ Par ailleurs, deux appendices énumèrent des exemples de ressources positionnelles (Appendice I) et donnent un aperçu de la diversité des acteurs présents lors des consultations sur l'agriculture entre 1990 et 2010 (Appendice H).

² La notion de référentiel est empruntée à Muller (2009). Les référentiels identifiés dans notre thèse correspondent, comme c'est le cas chez Muller, aux représentations que se font les acteurs des enjeux politiques. Ils s'en différencient cependant par le fait qu'ils sont plus précis et nombreux que ceux que proposent Muller dans ses analyses. Notre méthodologie nous a ainsi permis de mieux saisir la diversité des points de vue des acteurs durant la période étudiée (1990-2010).

Figure 4.1 Démarche d'identification et d'analyse de l'évolution des référentiels



Source : Auteure.

A. Première étape (en bleu) : identification des référentiels

Pour analyser les mémoires, nous avons opté pour une stratégie qualitative afin de « découvrir les liens à travers les faits accumulés » (Deslauriers, 1991, p. 79). Cette stratégie repose sur : a) la déconstruction des données en petites unités comparables; b) la reconstruction des données par la synthèse de l'information par catégorie. L'étape de reconstruction peut être faite de plusieurs façons. Les catégories peuvent être définies au fur et à mesure de l'analyse et être totalement induites du matériel. À l'opposé, les catégories peuvent être choisies d'avance, déduites de modèles théoriques, sans pouvoir être modifiées. Finalement, le modèle mixte part de catégories prédéterminées mais qui peuvent être modifiées en fonction du matériel recueilli. Cette dernière option s'apparente au principe d'abduction (Angué, 2009). C'est cette dernière option que nous avons choisie, car elle permet un va-et-vient constant entre le cadre théorique et les données recueillies. Les catégories d'analyse (codes) ont été déduites au départ de la recension des écrits théoriques

et du cadre conceptuel, notamment les écrits sur le développement agricole durable. Au fil de l'analyse des mémoires, plusieurs catégories nouvelles ont émergé.

Pour faciliter l'analyse, le logiciel *QSR NVivo8* a été utilisé : il a permis d'associer (coder) les extraits des mémoires (phrases, paragraphes ou chapitres, selon le cas) à une catégorie d'analyse (parfois plus d'une). Au fil de l'analyse, des catégories ont été regroupées, divisées et parfois éliminées en s'assurant que chacune ait un contenu significatif et respecte le principe de saturation (Pires, 1997). Une catégorie atteint la saturation lorsque les derniers documents analysés n'apportent aucune nouvelle découverte pour « justifier une augmentation du matériel empirique ». L'atteinte de la saturation indique que la collecte de nouvelles données peut cesser.

À la fin de l'analyse des mémoires, 76 catégories (appelées dans cette thèse « discours ») traitant d'enjeux économiques, environnementaux, sociaux ou politiques liées au développement agricole ont été identifiées (Appendice B). Les questions suivantes, proposées par Paillé et Mucchielli (2008), ont guidé l'identification de ces catégories : Est-ce que la catégorie reflète bien ce que les acteurs expriment? Est-ce que la catégorie est claire et compréhensible pour un lecteur de l'extérieur? Est-elle juste? Est-elle trop vague ou au contraire trop limitative?

Les 76 discours qui ont émergé de l'analyse des mémoires des acteurs ont été regroupés en 32 thèmes.

B. Deuxième étape (en orange) : sélection des référentiels pertinents pour la recherche

Parmi ces 32 thèmes, 19 ont été sélectionnés pour être analysés en fonction de nos questions de recherche. Les autres n'ont pas été retenus pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes:

- ils sont étroitement liés à l'un des 19 référentiels déjà retenus;
- ils ont été peu abordés dans les mémoires et n'ont donc pas retenu l'attention des acteurs;
- ils ont peu influencé la création ou la modification d'instruments politiques durant la période étudiée

- leur inclusion n’aurait apporté aucune contribution significative nouvelle à la thèse.

Les thèmes non retenus ouvrent néanmoins des perspectives pertinentes pour d'autres recherches dans le futur.

Les 19 référentiels sélectionnés ont été analysés à l'aide de concepts issus de notre cadre théorique. Plus spécifiquement, le concept de composantes d'un référentiel¹, proposé par Muller, a permis de décortiquer les discours des acteurs qui ont contribué à la construction ou ont adhéré à ces référentiels et d'identifier, classer et comparer leurs principales significations. D'autre part, ces 19 référentiels ont été associés à l'une ou plusieurs des quatre dimensions du développement durable (sociale, économique, politique, environnementale) proposées par la littérature. Ces regroupements ont influencé la structure de notre thèse et le contenu des chapitres 5 à 9.

C. Troisième étape (en vert) : compréhension de l'évolution des référentiels

Des écrits scientifiques, cités au fil des chapitres 5 à 9, ont été consultés pour mieux comprendre l'évolution des référentiels entre 1990 et 2010. La consultation de sources documentaires, les rapports de la CAAAQ (2008), du BAPE (2003), des conférences et des sommets agroalimentaires (1992 à 2001) ou encore le Registre des lobbyistes du Québec, a également été utile à cet effet.

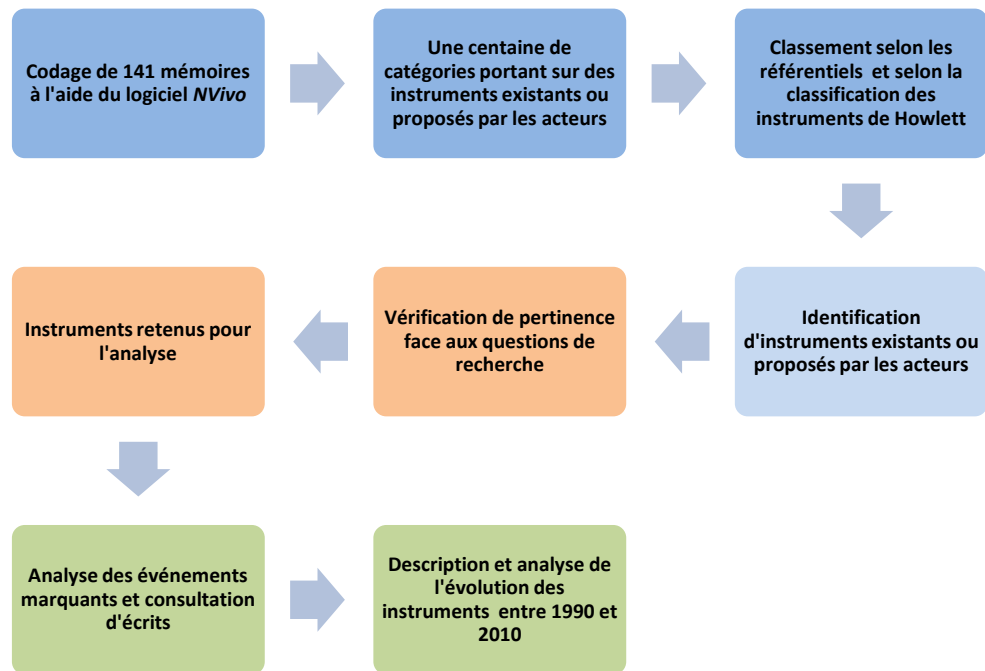
L'analyse des mémoires de la CAAAQ a également fourni des pistes pour identifier les instruments agricoles québécois, existants ou nouveaux proposés par des acteurs.

4.2.4 Instruments politiques

L'identification des instruments s'est faite en trois étapes similaires à celles utilisées pour les référentiels (figure 4.2).

¹ Les composantes qui ont servi sont les normes (écarts entre le réel perçu et le réel souhaité) et les algorithmes (relations causales). Plus rarement, les discours permettaient également d'identifier les valeurs ou les images/symboles privilégiés par les acteurs.

Figure 4.2 Démarche d'identification et d'analyse de l'évolution des instruments



Source : Auteure

A. Première étape (en bleu) : identification des instruments

De l'analyse des mémoires présentés à la CAAAQ, une centaine de catégories ont émergé en lien avec les instruments agricoles. Ces catégories rassemblent des extraits de mémoires décrivant, proposant ou commentant des instruments (ex. : assurance stabilisation des revenus agricoles ou ASRA). Les catégories ont été regroupées dans *QSR NVivo* en fonction des types d'instruments proposés par Howlett (2005, 2009) et Pal (2010) et en fonction des référentiels et des discours présentés dans la section 4.2.3. Par exemple, les modifications demandées aux lois agroenvironnementales en lien avec la qualité de l'eau ont été classées dans le référentiel sur la « qualité de l'eau » et dans le type d'instrument « régulation – lois et réglementations ».

B. Deuxième étape (en orange) : sélection des instruments pertinents pour la recherche

Pour les principaux instruments existants, une recherche générale par mots clés dans des documents gouvernementaux, essentiellement les rapports annuels des principaux ministères de 1990 à 2011 ou encore des politiques, stratégies et plans gouvernementaux publiés durant cette période. À cette étape, l'objectif était de vérifier si l'instrument avait fait l'objet de discussions, d'ajustements ou de modifications depuis 1990 ou encore s'il faisait l'objet de mécanismes spécifiques de coordination. Les instruments sur lesquels les discussions entre acteurs étaient inexistantes ou se limitaient à des aspects secondaires sans remettre en question leur utilité ou leurs objectifs, ont été retirés des analyses, ces instruments ne permettant pas de répondre à nos questions de recherche. C'est le cas, par exemple, des programmes d'assurance-récolte.

C. Troisième étape (en vert) : compréhension de l'évolution des instruments

Pour les enjeux peu discutés par les acteurs, pour lesquels les instruments sont limités en nombre, la recherche par mots clés dans les documents gouvernementaux s'est avérée suffisante. C'est le cas, par exemple, de la biodiversité en milieu agricole.

Pour les autres instruments, dont la pertinence et les objectifs avaient, entre 1990 et 2010, suscité d'importantes discussions entre les acteurs conduisant (ou non) à des changements dans leurs objectifs et dans leur mise en œuvre, une deuxième étape a été nécessaire. C'est le cas, par exemple, du programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), de la gestion de l'offre et de la réglementation agroenvironnementale entourant la qualité de l'eau et de celle entourant la gestion des odeurs agricoles. Pour ces instruments, les recherches documentaires ont été élargies à l'un ou plusieurs des documents présentés dans le tableau 4.2.

Tableau 4.2 Documents analysés sur les instruments agricoles

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Sites Internet officiels, documents corporatifs (rapports annuels, planifications stratégiques, etc.) de 1990 à 2012 de ministères et organismes gouvernementaux québécois • Études préliminaires et rapports de la CAAAQ (2008), du BAPE (2003), des conférences et des sommets agroalimentaires (1992 à 2001) et des États généraux du monde rural (1991) • Rapports du Vérificateur général du Québec sur les instruments agricoles entre 1990 et 2011 • Rapports d'analyse et de recherche de différents experts ou universitaires • Documents légaux (lois, règlements, etc.) • Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, et de l'Assemblée nationale du Québec • Rapports du Comité interministériel de développement durable, de la Stratégie gouvernementale de développement durable et les plans ministériels de développement durable. |
|---|

Source : Auteure

Pour avoir un aperçu global de l'évolution des instruments analysés, ainsi que des référentiels et des acteurs en lien avec ces instruments, les événements marquants ont été identifiés et placés sur un continuum de temps.

4.2.5 Événements marquants sur un continuum de temps 1990-2010

Les événements qui marquent l'évolution du référentiel ont été placés sur un continuum de temps 1990-2010 pour faciliter l'analyse. Ces événements peuvent toucher les acteurs qui portent ces référentiels, par exemple la création de nouvelles associations ou de coalitions ou l'émergence de nouveaux discours. Ils peuvent également concerner les instruments qui portent ces référentiels par exemple la création de nouveaux instruments (procéduraux, d'information, de régulation, financiers), les ajustements des instruments existants ou encore la disparition d'instruments. L'identification des événements marquants sur un continuum de temps 1990-2010 a facilité la vérification de nos hypothèses de recherche (section 3.2).

Outre l'analyse des mémoires et des sources documentaires, qui constituent les principales sources de données analysées dans le cadre de cette thèse, des entrevues ont été réalisées auprès d'informateurs clés.

4.2.6 Entrevues

En complément à l'analyse de sources documentaires, sept entrevues ont été réalisées avec huit informateurs clés en 2013 (une entrevue a été réalisée avec deux personnes)¹. Ces informateurs clés sont (ou étaient) des fonctionnaires, des experts et des conseillers politiques dont la moitié œuvrent (ou ont œuvré) au sein de la fonction publique québécoise et l'autre moitié œuvrent (ou ont œuvré) au sein d'organismes de la société civile. Ces informateurs clés cumulent généralement plus de 20 ans d'expérience en politiques publiques agricoles et plusieurs ont vécu « de l'intérieur » les changements apportés aux instruments politiques entre 1990 et 2010. Elles ont une grande connaissance du milieu agricole et des institutions publiques. Ces entrevues ont cependant eu un effet marginal sur les résultats de la recherche : les sources documentaires étaient plus riches d'enseignement pour répondre aux questions de recherche.

4.2.7 Synthèse

Le tableau 4.3 associe nos questions de recherche aux sources de données et aux stratégies d'analyse utilisées pour y répondre.

¹ Au départ, il était prévu de faire plus d'une vingtaine d'entrevues. Après sept entrevues, nous avons constaté que les dernières apportaient peu de faits nouveaux par rapport aux informations recueillies lors des premières et aux sources documentaires. Le matériel ainsi recueilli a tout de même permis, par la triangulation des informations, de valider certains résultats d'analyse issus des sources documentaires. Les personnes interrogées étaient généralement jointes par courriel. Elles étaient informées des règles d'éthique et recevaient le formulaire de consentement (Appendice C). Le formulaire, la démarche et le guide d'entrevue (voir en Appendice D) avaient été préalablement approuvés par le Comité d'éthique de l'ÉNAP. Une première entrevue avec un expert universitaire a servi de test pour le guide d'entrevue. Tous les répondants ont accepté que les entrevues soient enregistrées. Le compte rendu de chacune des entrevues a été envoyé à la personne interrogée afin qu'elle puisse, le cas échéant, s'assurer qu'il traduisait bien ses propos.

Tableau 4.3 Synthèse de la stratégie d'analyse

Questions de recherche	Sources des données et stratégies d'analyse
Quels sont les référentiels d'interprétation et d'action des acteurs en matière de développement agricole entre 1990 et 2010 ? Ces référentiels sont portés par quels acteurs? Quels référentiels ont fait l'objet de discussions et de débats entre les acteurs ? Ces débats ont-ils fait évoluer la pensée des acteurs (ont-ils fait preuve d'apprentissage)?	Identification des acteurs provinciaux ayant déposé des mémoires à la CAAAQ ; liste complétée par la méthode « boule de neige ». Analyse de mémoires présentés à la CAAAQ. Recherche d'information dans les sites Internet officiels des organismes, leurs documents corporatifs, le Registre des entreprises du Québec et le Registre des lobbyistes du Québec. Analyse des entrevues avec des informateurs clés
À quels instruments politiques ces référentiels sont-ils associés? Ces instruments sont de quels types ? Quels sont les instruments qui ont fait l'objet de débats, d'ajustements ou de modifications majeures durant la période 1990-2010?	Analyse des mémoires présentés à la CAAAQ. Analyse des sources documentaires (ex. : documents légaux, documents officiels et techniques sur les instruments politiques; études préliminaires de la CAAAQ, rapports annuels et planifications stratégiques des acteurs gouvernementaux et paragouvernementaux) Analyse des entrevues avec des informateurs clés
Par quels processus et mécanismes de coordination (des acteurs, des instruments et des référentiels) s'est faite la gouvernance de l'action publique en agriculture au cours de cette période? Peut-on dire que cette gouvernance s'inspire du concept de développement durable, c'est-à-dire qu'elle favorise la coordination des dimensions économique, sociale, environnementale et politique (équité) du développement agricole ?	Analyse des sources documentaires (ex. : documents légaux, documents officiels et techniques sur les instruments politiques; études préliminaires de la CAAAQ, rapports annuels et planifications stratégiques des acteurs gouvernementaux et paragouvernementaux, documents en lien avec la <i>Loi sur le développement durable</i>)
Que nous apprend cette étude de cas du point de vue de l'analyse et du management des politiques publiques en général?	Analyse transversale des résultats de la recherche et retour sur nos hypothèses et les écrits théoriques

4.3 Validité et fiabilité de la recherche

La qualité d'une recherche qualitative dépend de deux critères principaux : la validité et la fiabilité (Deslauriers 1991; Lincoln et Guba 1985).

La validité est atteinte quand la méthodologie de recherche utilisée a été capable de répondre aux questions de recherche. Pour assurer la validité de la recherche, nous avons pris soin, tout au long de la période d'analyse, de revenir constamment aux questions de recherche. Par ailleurs, chacune des questions de recherche a été juxtaposée avec les étapes de la démarche d'analyse, comme le démontre la section 4.2.7.

La validité interne d'une recherche qualitative réfère plus spécifiquement à la crédibilité des résultats de la recherche face aux acteurs du milieu étudié. Pour augmenter la crédibilité de la recherche, nous avons demandé à deux experts de la fonction publique, à la fin du processus d'analyse, de prendre connaissance et de commenter certains résultats préliminaires de notre thèse. Ces experts, qui ne sont pas les mêmes personnes que les informateurs clés interviewés au début du processus d'analyse, avaient plus de 20 ans d'expérience en politiques publiques agricoles et se spécialisaient dans des politiques particulières. Cela a permis de valider la compréhension technique de certains instruments politiques complexes et d'assurer une triangulation des données avec les sources documentaires.

La fiabilité est la capacité de reproduire la recherche en obtenant les mêmes résultats. Un autre chercheur ou une autre chercheuse peut vérifier si les procédures ont été bien choisies et si les résultats concordent avec les données recueillies. Pour assurer la fiabilité de la recherche, le présent chapitre explique notre démarche de recueil et d'analyse des informations. Par ailleurs, les chapitres qui présentent les résultats (chapitre 5 à 9) fournissent, lorsque cela nous est apparu nécessaire, des informations additionnelles sur notre démarche d'analyse. Finalement, les nombreuses notes et les documents produits en marge de la thèse ont été conservés. À l'exception des rapports d'entrevues pour lesquels

nous nous sommes engagée à la confidentialité, les autres rapports pourraient être consultés et vérifiés par d'autres chercheurs.

L'application de notre cadre méthodologique a permis de réaliser des analyses et des découvertes scientifiques dont les résultats sont présentés dans les prochains chapitres. Le premier de ces chapitres, plus général, présente les acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs.

5. ACTEURS ET ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE

Ce chapitre porte sur les acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs du Québec qui influencent les orientations et les politiques agricoles. Il présente ces acteurs et explique l'évolution de leur configuration entre 1990 et 2010. La section 5.1 aborde plus spécifiquement sur le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ). La section 5.2 expose l'évolution des discours et des référentiels¹ sur les pouvoirs politiques et de marché² des acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs. La section 5.3 porte sur la coordination entre les acteurs et les coalitions. Dans la section 5.4, nous discutons les résultats de nos analyses sur les acteurs à la lumière de nos questions de recherche.

5.1 Acteurs publics agricoles : MAPAQ et organismes associés

Le MAPAQ est l'un des plus anciens ministères du gouvernement du Québec. Son origine remonte à la création, en 1852, d'un bureau de l'Agriculture qui sera intégré, en 1869, au Département de l'agriculture et des travaux publics (MAPAQ, 1989b). Les modifications apportées au nom de ce ministère au fil des années reflètent l'évolution de sa mission ; si le terme agriculture y a toujours figuré, d'autres s'y sont ajoutés ou enlevés au fil des ans : par exemple « colonisation » de 1962 à 1970 ou encore « pêcheries » et « alimentation » à partir de 1979 (Assemblée nationale du Québec, page consultée le 25 février 2017).

¹ Rappelons que, dans le cadre de cette thèse (voir section 4.2.3), les discours sont des catégories issues de l'analyse des mémoires déposés à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ou CAAAQ (2008). Pour leur part, les référentiels sont des thèmes issus de regroupement de plusieurs discours.

² En nous inspirant de Doyon et Sanchez (2007, p. 16-17), nous définissons le pouvoir de marché comme l'influence (ou non) d'un acteur agroalimentaire sur la fixation du prix, les conditions de vente et/ou les caractéristiques du produit agroalimentaire qu'il vend ou achète. Les sources documentaires consultées montrent l'existence d'autres termes pour désigner ce pouvoir : *rapport de force*, *pouvoir de négociation*, *pouvoir ou puissance d'achat*. Le pouvoir de marché peut également être associé au concept de *pratiques commerciales équitables* proposé par l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou FAO (2013).

Selon sa loi constitutive (version mise à jour en 2011), le MAPAQ conçoit et met en œuvre des politiques et des mesures relatives «à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et l'utilisation des produits agricoles, aquatiques et alimentaires». Selon l'organigramme du MAPAQ de 2011, trois organismes relèvent de son ministre : la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ), la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et La Financière agricole du Québec (FADQ)¹.

De l'examen de l'évolution du MAPAQ entre 1990 et 2010, quatre éléments retiennent l'attention. Dans ses interventions, le MAPAQ (palier provincial) interagit de plus en plus avec des politiques d'autres paliers de gouvernement, notamment les paliers municipal, canadien et international (section 5.1.1). Deuxièmement, le ministre responsable a changé plus fréquemment entre 1990 et 2010 que durant la période précédente (1970-1990) (section 5.1.2). Finalement, toujours entre 1990 et 2010, ses effectifs diminuent significativement (section 5.1.3) tandis qu'il développe de plus en plus de partenariats avec des acteurs de la société civile (5.1.4).

5.1.1 Paliers municipal, provincial, fédéral et international dans les politiques agricoles

Si les principaux instruments politiques agricoles sont sous la gouverne du gouvernement du Québec, essentiellement du MAPAQ, plusieurs interagissent avec d'autres paliers de gouvernement, comme le palier municipal (ex. : municipalité, Municipalité régionale de comté ou MRC), le gouvernement fédéral (ex. : Agriculture et agroalimentaire Canada ou AAC) ou certaines institutions internationales (ex. : ententes commerciales comme l'Organisation mondiale du commerce ou OMC).

Les responsabilités des autorités municipales en agriculture se sont accrues durant la période étudiée (1990-2010), notamment dans les champs de la protection des rives et de l'aménagement des cours d'eau et de la gestion des nuisances et des odeurs en milieu

¹ La FADQ résulte de la fusion de la Société de financement agricole (SFA) et de la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ) en 2001.

agricole¹. Le Québec compte 1135 municipalités locales et 87 MRC (MAMOT, 2012), regroupées au sein de la Fédération québécoise des municipalités du Québec (FQM) et de l'Union des municipalités du Québec (UMQ)². Ces dernières se prononcent régulièrement sur les politiques et le développement de l'agriculture et participent aux orientations de certaines d'entre elles (Appendice I et Appendice K). Au plan de l'occupation du territoire, elles sont considérées comme des partenaires privilégiés du MAPAQ et du Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT, 2011; MAPAQ, 2009a). Ce ministère a porté plusieurs noms au fil du temps³; dans cette thèse, pour fin de simplification, il est nommé *Ministère des affaires municipales*.

L'agriculture est une compétence partagée entre les gouvernements provinciaux et canadien; ce dernier a mis en place des instruments politiques qui sont utilisés dans toutes les provinces, y compris au Québec. Le Québec a, et cela depuis plus d'un siècle, développé ses propres programmes, lois et politiques, parfois complémentaires à ceux du gouvernement fédéral (ex. : financement des services-conseils), parfois avec des approches différentes (ex. : stabilisation des revenus agricoles en fonction des coûts de production au Québec et non pas en fonction d'une marge de revenu historique comme au Canada). À titre illustratif, le tableau 5.1 donne des exemples de compétences fédérales, provinciales et partagées entre les deux paliers de gouvernement.

¹ Cela sera expliqué avec plus de détails dans les chapitres 7 et 9.

² La FQM, fondée en 1944, regroupe 917 municipalités et 84 MRC, tandis que l'UMQ, fondée en 1919, regroupe 300 municipalités, dont une grande partie des municipalités agricoles. Les deux organisations embauchent chacune entre 26 et 49 employés et employées.

³ Le Ministère des affaires municipales porte ce nom de 1976 à 1998, pour ensuite s'appeler le Ministère des affaires municipales et de la Métropole jusqu'en 2003 puis le Ministère des affaires municipales du sport et des loisirs jusqu'en 2005. Cette année-là il devient le Ministère des affaires municipales et des régions, puis le Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire en 2008 puis le Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire en 2014 (Assemblée nationale du Québec, page consultée le 25 février 2017).

Tableau 5.1 Exemples de compétences des gouvernements fédéral et provincial en matière d'agriculture.

<i>Fédérales</i>	<i>Fédérales-provinciales</i>	<i>Provinciales</i>
Commerce entre les provinces Commerce international Homologation de pesticides	Protection et stabilisation des revenus agricoles (1) Financement agricole Gestion de l'offre (2) Recherche Financement des services-conseils	Formation Protection du territoire et des activités agricoles Mise en marché collective et plans conjoints Commerce de produits sur le territoire québécois

(1) Nous le verrons dans le chapitre 6, certains programmes gouvernementaux de protection et stabilisation des revenus agricoles sont canadiens et d'autres sont québécois.

(2) Certaines fonctions de la gestion de l'offre relèvent du gouvernement québécois (ex. : pouvoir de contingentement); d'autres relèvent du gouvernement fédéral (ex. : limitation des importations).

Sources : CAAAQ (2008b); Gaboury-Bonhomme (2011); MAPAQ (2016).

La marge de manœuvre du gouvernement du Québec est contrainte, à des degrés variables et selon les instruments, par les orientations fédérales mais également par des ententes de commerce canadien et international¹. Ces dernières influencent les politiques agricoles surtout depuis le milieu des années 1990. En effet, si les produits agricoles étaient auparavant traités comme des produits différents des autres marchandises dans les ententes commerciales, cela change en 1994 avec la signature du premier Accord sur l'agriculture de

¹ L'Accord sur le commerce intérieur (ACI), signé par le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes en 1995. Il a pour but de diminuer les entraves au commerce entre les provinces, dont certains concernent les produits agroalimentaires (ACI, page consultée le 17 décembre 2013). Voici des exemples d'entraves techniques au commerce agroalimentaire qui ont été soulevés dans le cadre de l'ACI : permis pour la vente de semence animale, œufs fêlés, coloration de la margarine, oléobourres (le commerce de mélanges beurre-margarine est interdit dans certaines provinces), imitations de produits laitiers (MAPAQ, 1995b). Le chapitre agricole de l'ACI a été modifié en 2010 (ACI, page consultée le 17 décembre 2013). Ces changements ont soulevé du mécontentement dans le secteur agricole québécois, notamment au sein de l'Union des producteurs agricoles (UPA), qui s'inquiète que l'ACI diminue la spécificité et le pouvoir du Québec de décider de ses politiques agricoles (Assemblée nationale du Québec, 2009; UPA, page consultée le 17 décembre 2013). L'ACI a été remplacé par l'Accord sur le libre-échange canadien (ALEC) en 2017.

l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par un grand nombre de pays¹. L'OMC diminue la marge de manœuvre des gouvernements dans la formulation de leurs politiques agricoles. En effet, en signant l'Accord de l'OMC, les pays acceptent de se soumettre à des règles communes². Les règles de l'OMC visent à diminuer les barrières à l'importation des pays et classent les politiques agricoles des pays signataires en trois « boîtes » : 1) la boîte verte contient les aides gouvernementales autorisées par l'Entente de l'OMC (ex. : recherche, services-conseils, environnement, etc.); 2) la boîte orange contient les aides qui sont ciblées comme causant le plus de distorsions au commerce et dont l'utilisation doit être limitée (ex. : stabilisation des revenus agricoles liée aux prix ou aux volumes de production); 3) la boîte bleue, mitoyenne entre les deux autres, contient les aides tolérées (OMC, page consultée le 21 octobre 2010). À titre illustratif, le tableau 5.2 donne des exemples de modifications que l'accord de l'OMC de 1994 a eues ou pourrait avoir sur des instruments agricoles québécois.

¹ De façon générale, le processus des négociations multilatérales menées sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) auparavant et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par la suite vise la libéralisation des échanges et le retrait des politiques ayant des effets de distorsion sur les marchés. Ses effets sont plus ou moins contraignants selon les secteurs d'activités. Les produits et services manufacturés sont parmi ceux qui sont les plus libéralisés. Les produits agricoles le sont moins, mais la différence entre les deux tend à s'amenuiser depuis l'Accord agricole de 1994. De leur côté, les produits culturels sont soumis à des clauses d'exception.

² Les auteurs qui ont analysé les impacts de la mondialisation sur la souveraineté politique des pays n'ont pas abouti à des consensus (Skogstad 2000; Simmons et Elkins 2004; Hirst 1997; Strange 2000; Crepaz 2001). Deux thèses émergent : celle qui dit que la mondialisation conduit nécessairement à l'homogénéisation des politiques nationales et une autre qui parle plutôt d'interdépendance entre les règles internationales et nationales.

Tableau 5.2 Exemples d'effets de l'OMC sur des politiques agricoles du Québec.

<i>Règles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC</i>	<i>Exemples d'effets réels ou potentiels</i>
Transformer les barrières non tarifaires à l'importation des pays en droits de douanes fixes et décroissants	À terme, si les droits de douanes négociés baissent en dessous d'un niveau critique, le système actuel de gestion de l'offre devra être revu, car il repose sur le contrôle des importations.
Réduire les subventions à l'exportation (1)	Des plaintes logées par des pays membres de l'OMC ont amené le Canada à revoir les règles d'exportation de sa politique laitière.
Réduire les politiques (soutien interne) ayant des effets de distorsion sur les marchés; leur diminution est mesurée, pour chaque pays, par un indicateur, la mesure globale du soutien totale ou MGS totale.	L'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est considérée comme une mesure de soutien interne causant de la distorsion sur les marchés.

(1) Leur abolition définitive a été convenue dans l'Accord de Nairobi conclu à l'OMC en décembre 2015.

Sources : compilation de l'auteure à partir de Tangermann (2001) et OMC (page consultée le 17 décembre 2013).

Dans la même période que la signature de l'Accord agricole de l'OMC, d'autres accords commerciaux sont mis en œuvre par le Canada et d'autres pays¹. Celui qui concerne le plus le secteur agroalimentaire est l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) de 1994, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique².

Dans les faits, l'OMC et l'ALÉNA n'ont pas eu d'impacts directs majeurs et rapides sur les politiques agricoles du Québec au moment d'écrire ces lignes. Les mesures de l'Accord de l'Uruguay Round (GATT-OMC) ont été appliquées progressivement³. Dans le cas de l'ALÉNA, il a été décidé de traiter l'agriculture comme un secteur d'exception et d'appliquer les mêmes règles que celles prévalant à l'OMC (Gouin, 2010). Par ailleurs, si la décennie 1990 a vu la signature de ces ententes, la décennie 2000 a été plus calme. Les

¹ Soulignons que les principaux partenaires commerciaux (exportations et importations) du Québec dans le domaine de l'agroalimentaire sont, de loin, les États-Unis suivis de l'Union Européenne et, dans une moindre mesure, d'autres pays.

² L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) est adopté en 1987 et mis en œuvre en 1989; lui succède en 1994 l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

³ Par exemple, la diminution de tarifs ou de mesures de soutien est étalée sur plusieurs années.

pays membres de l'OMC ont débuté un nouveau cycle de négociation en 2001, le cycle de Doha, mais n'étaient pas arrivés à un consensus en 2017¹. Durant cette même période, plusieurs autres accords de libre-échange ont été discutés entre le Canada et d'autres pays, par exemple avec les pays de l'Union Européenne, d'Amérique du Sud (ZLEA) et d'Asie (Partenariat Transpacifique), mais ils n'ont pas débouché sur la mise en vigueur d'accords durant la période étudiée (1990-2010)².

Si les effets directs des accords de libéralisation du commerce sur les politiques agricoles ne sont pas draconiens, ils favorisent néanmoins un processus et un climat propice aux changements. Tangermann (2001), qui a analysé l'impact de l'Accord agricole de l'OMC de 1994, observe que ce dernier a conduit les pays à plus de transparence dans leurs politiques et, pour plusieurs d'entre eux, il a contribué à réformer leurs politiques agricoles. Par ailleurs, la mondialisation influence également les politiques agricoles québécoises par la diffusion de nouveaux paradigmes et référentiels³.

En plus d'être marquée par des interactions grandissantes entre les politiques agricoles du gouvernement du Québec et d'autres paliers (municipal, fédéral, ententes de commerce international), la période 1990-2010 a aussi vu le ministre de l'agriculture changé plus fréquemment que dans la période antérieure.

5.1.2 Fréquence des changements au niveau ministériel

La période 1976 à 1990 a été marquée des ministres qui ont assumé la direction du MAPAQ durant des périodes de quatre à neuf ans : Jean Garon, ministre péquiste de 1976 à

¹ Il est à noter que les mesures d'exceptions permettant de protéger des secteurs jugés sensibles, comme les secteurs sous gestion de l'offre (lait, volaille, ovoproduits), relèvent du cycle de Doha.

² Il est à noter que les négociations concernant l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union Européenne ont progressé dans les années qui ont suivi la période étudiée: il a été conclu en 2013, signé en 2016 et est entré en vigueur en 2017. Cet accord aura des effets pour le secteur agricole québécois. L'ouverture du marché européen à certains produits (ex. : érable, petits fruits, certains produits du porc) est appréciée par ces secteurs. En contrepartie, un accès supplémentaire accordé aux fromages européens sur les marchés canadiens est décrié par le secteur laitier.

³ Ce sujet est abordé dans la section 2.1.3 sur la recension des écrits portant sur les paradigmes et les référentiels agricoles.

1985; Michel Pagé, ministre libéral de 1985 à 1990; Yvon Picotte, ministre libéral de 1990 à 1994. La durée moyenne des mandats des ministres ayant occupé ce poste entre 1994 et 2010 a été plus courte, soit rarement plus de deux ans (tableau 5.3).

Tableau 5.3 Ministres et sous-ministres responsables du MAPAQ entre 1990 et 2010

<i>Années</i>	<i>Gouvernement</i>		<i>MAPAQ</i>	
	<i>Parti</i>	<i>Premier Ministre</i>	<i>Ministre</i>	<i>Sous-ministre</i>
1990	Libéral	Robert Bourassa	Yvon Picotte	Guy Jacob
1991				
1992				
1993				
1994		Daniel Johnson		Pierre Bernier
1994-95	Québécois	Jacques Parizeau	Marcel Landry	André Vézina
1995		Lucien Bouchard	Guy Julien	André Vézina
1996				
1997				
1998			Rémy Trudel	André Vézina
1999				
2000		Bernard Landry	Maxime Arseneau	Marcel Leblanc
2001				
2002				
2003	Libéral	Jean Charest	Françoise Gauthier	Marcel Leblanc
2004			Yvon Vallières	Michel R. St-Pierre
2005				
2006			Laurent Lessard	Michel R. St-Pierre
2007				
2008			Claude Béchar	Marc Dion
2009				
2010				

Sources : Assemblée nationale du Québec, pages consultées le 12 avril 2012 et le 25 février 2017, MAPAQ.

Bien qu'ils n'établissent pas de lien direct entre les deux phénomènes, certains acteurs ont la perception d'une perte de leadership du MAPAQ au cours de la période étudiée (1990-2010). Un de nos répondants (entrevue no 1) explique que la force du MAPAQ a diminué au sein du gouvernement québécois; selon lui, les ministres responsables du MAPAQ ont « peu d'influence au Conseil des ministres ». La CAAAQ mentionne aussi, dans son rapport, la diminution du leadership du MAPAQ face aux acteurs du secteur agricole.

Le Ministère n'est plus, aux yeux d'un bon nombre de représentants du secteur agricole et agroalimentaire, une organisation qui compte, une institution en mesure d'orienter le développement. On l'accuse souvent d'être prisonnier de ses groupes de pression. Pour bon nombre de personnes, le MAPAQ gouverne peu. (CAAAQ, 2008c, p. 228)

Dans la même période, le MAPAQ connaît une diminution de ses effectifs.

5.1.3 Baisse des effectifs du MAPAQ et de ses organismes

Comme les autres ministères québécois, le MAPAQ a contribué à l'objectif gouvernemental de réduction de la taille de la fonction publique. Entre 1991 et 2011, les effectifs du MAPAQ ont diminué de près de 40 %, une baisse qui a été enregistrée surtout dans la décennie 1990 (tableau 5.4).

Tableau 5.4 Ressources humaines du MAPAQ et des organismes sous sa responsabilité en 1991, 2001 et 2011

<i>Ministère et organismes</i>	<i>Ressources humaines (effectifs)</i>		
	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>
MAPAQ	2911	2107	1835
La Financière agricole du Québec	797 (1)	620 (2)	639
Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	ND	43	40
Commission de protection du territoire agricole du Québec	ND	107	96
Total	> 3708	2877	2610

(1) Total des effectifs de l'Office du crédit agricole (ancien nom de la Société de financement agricole) et de la Régie des assurances agricoles.

(2) Total des effectifs de la Société de financement agricole et de la Régie des assurances agricoles.

Sources : Compilation de l'auteure à partir des rapports annuels des entités citées.

Ce sont principalement les fonctions administratives et d'encadrement ainsi que les fonctions scientifiques, techniques et conseils qui ont été touchées par la réduction des effectifs du MAPAQ (MAPAQ, 1998b, section 1.5)¹. En contrepartie, comme l'explique son sous-ministre devant la Commission permanente de l'administration publique en 1997, le MAPAQ a compensé en recourant à des partenariats externes à l'appareil gouvernemental.

¹ Pour leur part, les fonctions d'enseignement (ex. : Institut de technologie agroalimentaire), de sécurité et d'hygiène alimentaires ainsi que d'analyse ont augmenté ou baissé légèrement.

Comme nos ressources ont d'abord stagné, (...) comme elles ont ensuite et plus récemment, vous le savez, décliné de façon importante, (...) le ministère a choisi de développer ce qu'on a appelé les formules de partenariat, qui prennent toutes sortes de formes, et d'aller vers l'impartition pour développer le champ des services-conseils qui (...) est un champ capital pour le développement (...) du secteur agricole. (André Vézina, sous-ministre du MAPAQ, dans Assemblée nationale du Québec, 1997)

5.1.4 Multiplication des partenariats entre le MAPAQ et la société civile

Le MAPAQ inscrit le partenariat, la cogestion et le cofinancement dans ses principes directeurs à la fin des années 1990 (MAPAQ, 1998b, 1999b, 2000b, 2001b).

L'un des grands défis pour le ministère consiste à concevoir des modes de prestation de services efficaces et souples qui répondent, d'une part, aux besoins des clientèles et, d'autre part, aux divers objectifs gouvernementaux. Le partenariat, qui prend forme dans diverses formules de cogestion ou de cofinancement de services ou de programmes, est l'une des voies privilégiées pour relever ce défi. (...) Dans un contexte où les ressources ministérielles se font de plus en plus rares, il y a lieu de rationaliser les activités et de demander une contribution plus importante à ceux qui retirent un avantage économique de l'intervention de l'État. (MAPAQ 2001b, p. 19)

Des informateurs clés interrogés dans le cadre de notre thèse confirment cette stratégie du MAPAQ de favoriser la création d'organismes d'expertise indépendants pour pallier la baisse de son personnel scientifique (réf. : entrevues no 3 et 7).

Si un ministère fait une recherche, et qu'il a le leadership, personne ne va investir dans cette recherche. Un centre d'expertise est un lieu neutre [une structure juridique autonome où tous les partenaires ont une place]. Cela favorise le financement de la recherche [par les entités partenaires]. (réf. : entrevue no 7)

La majorité des partenariats établis par le MAPAQ l'ont été dans les domaines des services-conseils et de l'expertise, d'où son encouragement et son appui à la création de plusieurs organismes auxquels il s'allie avec des partenaires de la société civile.

Au plan des services-conseils agricoles, le MAPAQ et les organismes qui relèvent de son ministre, comme la Société de financement agricole et la Régie des assurances agricoles¹, étaient les principaux employeurs d'agronomes et de conseillers agricoles jusque dans les années 1970. À cette époque, les conseillers avaient pour principale mission de moderniser l'agriculture par le transfert des connaissances scientifiques et techniques auprès des agriculteurs (VGQ, 1997, p.113). Le nombre de conseillers au Québec augmente à partir

¹ Rappelons que ces deux organismes ont été fusionnés pour former la Financière agricole du Québec en 2001.

des années 1960 et 1970 et leurs rôles et leurs expertises se diversifient. Les coopératives, les meuneries, les institutions financières, les syndicats et les groupes agricoles en embauchent de plus en plus (CAAAQ, 2008c, p. 144). Parallèlement, comme nous l'avons vu dans la section précédente, les effectifs du MAPAQ et des organismes qui en relèvent diminuent.

Dans ce contexte, des discussions s'engagent entre le MAPAQ et l'Union des producteurs agricoles (UPA) qui aboutiront à la signature de différentes ententes de partenariat sur les services-conseils agricoles (Lussier, 2006; Henquet et Simard, 2007)¹. De l'une de ces ententes découlera la création, en 2005, de 14 réseaux Agriconseils présents dans chacune des régions agricoles du Québec (Gaboury-Bonhomme, 2008, 2011; Belley et Gaboury-Bonhomme, 2013). Ces réseaux sont dirigés par des conseils d'administration composés de représentants des agriculteurs désignés par l'UPA (ils y sont majoritaires), du MAPAQ, des conseillers agricoles subventionnés et de divers organismes associatifs. Leur rôle est d'assurer le développement et l'accès aux services-conseils et d'administrer les programmes d'aide financière gouvernementaux. En effet, les gouvernements québécois et canadien, tout en restant maîtres des grandes orientations et des règles d'attribution des programmes d'aide financière aux services-conseils agricoles, délèguent l'administration de leurs programmes aux réseaux Agriconseils.

Au plan de la recherche et de l'expertise, comme dans le domaine des services-conseils, la diminution des effectifs du MAPAQ s'est faite en parallèle avec la création de différents centres dont la mission vise le développement de connaissances dans des secteurs ou sur des enjeux agricoles particuliers. Plusieurs de ces centres ont été créés sous l'impulsion du MAPAQ et le ministère siège sur les conseils d'administration de plusieurs d'entre eux (Appendice H²). Du personnel scientifique du MAPAQ a été transféré dans certains de ces

¹ Gaboury-Bonhomme (2011) explique et analyse les discours d'acteurs et l'évolution des programmes de financement des services-conseils qui ont entouré l'élaboration de ces ententes.

² L'Appendice H présente les organismes d'expertise recensés dans notre recherche documentaire, qui sont généralement des organismes sans but lucratif. La plupart des 18 organismes identifiés ont été créés dans les décennies 1990 et 2000.

organismes¹, tout en continuant d'être salarié du MAPAQ². Ces organismes d'expertise, financés par des sources venant du gouvernement et de la société civile³, ont aussi embauché du personnel scientifique.

Tant dans le domaine des services-conseils que de celui du développement et de la diffusion de l'expertise, les documents consultés ne permettent cependant pas d'évaluer si les baisses d'effectifs du MAPAQ ont été entièrement compensées, voire améliorées par la création d'organismes en dehors de la fonction publique; nous n'avons pas identifié d'études qui ont fait cette analyse. Fait à noter, l'accès aux connaissances reste un sujet de préoccupation dans le secteur agricole à la fin des années 2000. En effet, une grande partie des mémoires déposés à la CAAAQ (2008) expriment des besoins en matière de connaissances dans divers domaines d'expertise agricoles ou en conseils multidisciplinaires. D'autres mémoires rappellent l'importance d'assurer l'accès aux services-conseils à l'ensemble des entreprises agricoles.

Outre les services-conseils et le développement de l'expertise agricole, les gouvernements et le MAPAQ ont participé à la fondation d'organismes, en partenariat avec des acteurs de la société civile, dans d'autres domaines en lien avec l'agriculture. Le tableau 5.5 présente les principaux exemples d'organismes paragouvernementaux créés entre 1990 et 2010 que nous avons recensés. Pour la plupart de ces partenariats, le gouvernement se garde la prérogative de définir les grandes orientations (ex. : lois, règlements, objectifs des programmes) des instruments et délègue leur administration et leur mise en œuvre à des organismes gérés en tout ou en partie par des acteurs de la société civile. Par exemple, La Financière agricole du Québec administre des instruments qui découlent de lois (ex. : *Loi sur l'assurance stabilisation des revenus agricoles*) ou encore d'ententes entre les

¹ Par exemple le Centre de développement du porc et le Centre ACER en acériculture.

² Selon le répondant no 7 et les sites Internet des centres d'expertise cités.

³ Les activités et les projets des organismes d'expertise sont généralement financés par des programmes du MAPAQ ou d'autres acteurs, comme les fédérations spécialisées de l'UPA, la Coop Fédérée et des entreprises privées (MAPAQ, 2008a; MAPAQ et Agence de l'efficacité énergétique du Québec, 2010; CDAQ, 2010; MDEIE, 2006; MRSTQ, 2001).

gouvernements québécois et canadien (ex. : Cadre stratégique agricole). Agriconseils et le Groupe export agroalimentaire administrent et mettent en œuvre des programmes des gouvernements. La plupart des centres d'expertise sont liés au MAPAQ par des conventions définissant les objectifs qu'ils doivent atteindre.

Tableau 5.5 Organisations administratrices d'organismes paragouvernementaux agricoles créés entre 1990 et 2010

Organismes paragouver- nementaux	Date de création	Administrateurs gouver- nementaux	Administrateurs de la société civile			Autres
			Production agricole	Amont et aval de la production agricoles		
Organismes d'expertise (1)	Diverses (2)	MAPAQ Autres	UPA et/ou affiliés (1)	Coop Féd. AQINAC (1)	Associations, entreprises	Divers
Groupe export agroalimen- taire	1990	--	UPA	Représentants d'entreprises et de coopératives		Centre de recherche- Cintech
AgriCarrières	1995	MAPAQ Autres	UPA et affiliés	--	--	--
Aliments du Québec	1996	MAPAQ	UPA	Coop Fédérée	CCCD, SCCPQ, CTAQ, ADA, ARQ	Tables de concertation agroalimen- taire
Conseil pour le développe- ment de l'agriculture	1997 à 2012	MAPAQ AAC (non votant)	UPA	---	---	---
Centre de référence en agriculture et agroalimen- taire	2000	MAPAQ AAC Autres	UPA	Coop Fédérée		
		Membres associés : différentes associations agricoles, institutions financières, associations et ordres professionnels, firmes et organismes conseils, coopératives, centres d'expertise et de recherche, etc.				
Agri- Traçabilité	2001	MAPAQ FADQ	UPA	--	--	--
La Financière agricole du Québec	2001	MAPAQ	UPA (3)	--	--	Membres indépen- dants (3)
Gestion de l'eau par bassin versant	2002 et autres	MAPAQ Min. env. Autres	UPA Autres	--	--	Plusieurs acteurs locaux
Réseaux Agriconseils (4)	2005	MAPAQ FADQ	UPA	--	--	Conseillers, organismes régionaux
Conseil des appellations réservées et des termes valorisants	2006	Membres nommés par le gouverne- ment	Producteurs	--	Transformateurs, distributeurs, détaillants, consommateurs	Organismes de certification

- (1) Sur les 18 organismes d'expertise recensés, le MAPAQ est présent sur le conseil d'administration de 13 d'entre eux. Pour leur part, l'UPA et ses fédérations affiliées siègent sur les conseils d'administration de 10 d'entre eux et la Coop fédérée ou l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC) siègent sur six.
- (2) Parmi ces 13 organismes, 12 ont été créés entre 1990 et 2009.
- (3) La composition du conseil d'administration change dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* en 2008 (VGQ, 2011, p.10-13). Le nombre de représentants de l'UPA reste le même qu'avant 2008 (cinq), mais le nombre total des autres représentants augmente (de 6 à 10). De plus, le poste de président n'est dorénavant plus occupé par un représentant de l'UPA.
- (4) La création des Réseaux Agriconseils a été précédée d'ententes sur les services-conseils dans les années 1990.

Sources : Voir les sources de l'Appendice H et de l'Appendice I de cette thèse.

Parmi les acteurs de la société civile partenaires de ces organismes paragouvernementaux, l'UPA occupe une place importante. Elle est présentée dans la prochaine section, ainsi que les autres acteurs de la société civile agricoles, alimentaires et consommateurs.

5.2 Acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs

Parmi les acteurs de la société civile qui cogèrent la mise en œuvre de certains instruments de la politique agricole, il y a la clientèle directe de ces politiques, les producteurs agricoles ainsi que les entreprises et coopératives d'intrants agricoles (ex. : produits d'alimentation animale, engrais, pesticides). Il existe plusieurs associations dans le milieu agricole; une entreprise ou une personne peut être membre de plusieurs associations agricoles à la fois. Nous regroupons les associations agricoles en quatre groupes:

1. Des entreprises et des coopératives actives en amont de l'agriculture, soit dans l'alimentation animale et les intrants agricoles (section 5.2.1). C'est le cas de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC), de la Coop Fédérée, de l'Association professionnelle en nutrition des cultures (APNC) et de CropLife .
2. Des syndicats affiliés à l'organisation accréditée par la *Loi sur les producteurs agricoles*, l'UPA (section 5.2.2).
3. Différentes associations qui inscrivent dans leurs objectifs l'opposition à l'accréditation unique de l'UPA (section 5.2.3). C'est le cas de l'Union paysanne et du Conseil des entrepreneurs agricoles.
4. Différentes associations qui inscrivent dans leurs objectifs le développement de modes de productions dits alternatifs, comme l'agriculture biologique (section 5.2.4). C'est le cas, par exemple, d'Équiterre. Des associations peuvent être classées simultanément dans les catégories 3 et 4, par exemple l'Union paysanne.

La plupart des associations des deux premiers groupes ont été créées avant la période étudiée, dans les décennies 1920 à 1960, tandis que les associations des deux dernières catégories ont généralement été créées dans les décennies 1990 et 2010. La figure 5.1 présente ces quatre groupes en les associant au(x) milieu(x) d'où proviennent leurs

membres : production agricole, intrants agricoles, transformation alimentaire, citoyens et consommateurs. S'y ajoutent d'autres associations alimentaires, consommateurs et citoyens que nous présenterons ultérieurement (section 5.2.6).

Figure 5.1 Système des acteurs agricoles, alimentaires et consommateurs au Québec en 2010¹

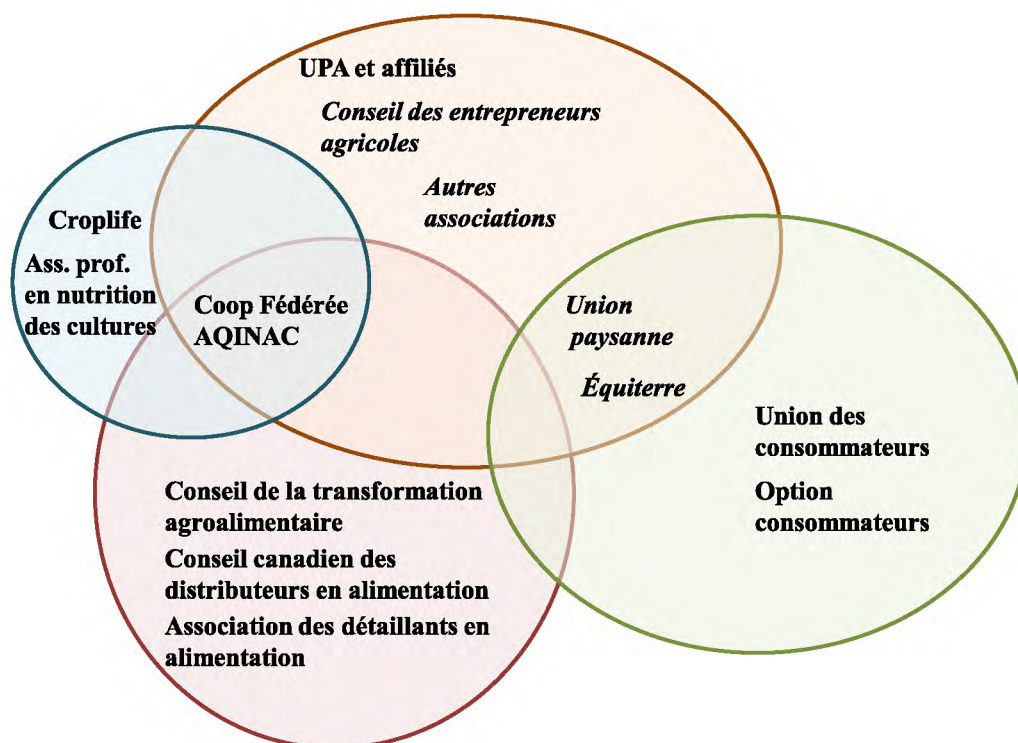
Légende :

Cercle bleu : fournisseurs d'alimentation animale et d'intrants agricoles (ex. : pesticides, engrais)

Cercle orange : production agricole

Cercle rouge : transformation, distribution et vente au détail alimentaires

Cercle vert : consommateurs et citoyens



Note¹ : Les associations fondées après 1990 sont inscrites en italique.

Sources : Mémoires déposés à la CAAAQ (2008), site Internet des organismes et Registre des entreprises du Québec.

Les prochaines sections traitent de chacune de ces quatre catégories d'association, de leur évolution entre 1990 et 2010, de leurs discours et des référentiels¹ qu'ils portent ainsi que des instruments politiques en lien avec les pouvoirs de ces associations.

5.2.1 Associations en alimentation animale et dans les intrants agricoles

Fondée en 1922, regroupant plus de 70 coopératives au Québec et ailleurs au Canada, dirigée par des producteurs agricoles membres de coopératives, la Coop Fédérée est active dans les secteurs de l'alimentation animale, des engrais, des pesticides, de la quincaillerie, de l'équipement agricole, de la transformation alimentaire et des produits pétroliers. La Coop Fédérée et ses coopératives affiliées font partie de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC), anciennement l'Association des meuniers du Québec. Fondée en 1962, l'AQINAC regroupe 230 coopératives et entreprises privées, tant multinationales (ex. : Cargill Animal Nutrition) que québécoises ou régionales (ex. : Alfred Couture ltée). Les membres de l'AQINAC, en plus d'être fournisseurs de moulée et d'autres produits d'alimentation animale, sont « impliqués directement dans l'élevage de façon associée ou corporative [...] et] produisent plus de 50 % de la production totale de porcs, de volailles, de dindons et d'œufs de consommation » (AQINAC, 2007, p.4). Plusieurs membres de l'AQINAC sont des entreprises intégrées, c'est-à-dire qui regroupent au sein de la même entreprise deux ou plusieurs maillons de la filière : fabrication d'intrants (alimentation animale), élevage et transformation². L'AQINAC embauche une dizaine de personnes³.

¹ Rappelons que dans le cadre de cette thèse (voir section 4.2.3), les discours sont des catégories issues de l'analyse des mémoires déposés à la CAAAQ (2008). Pour leur part, les référentiels sont des thèmes issus de regroupement de plusieurs discours.

² Selon une étude récente, le phénomène de l'intégration, qui existait avant 1990, prend de l'ampleur au Québec (Royer et Vézina, 2012).

³ L'AQINAC donne aussi régulièrement des mandats à des lobbyistes-conseils. Selon nos consultations dans le Registre des lobbyistes du Québec (Ministère de la justice, page consultée le 27 mai 2013), l'AQINAC est l'association agricole qui déclare le plus de mandats auprès de lobbyistes-conseils depuis 2002, année de création du registre. Les mandats octroyés par l'AQINAC concernent notamment l'ASRA, la mise en marché collective, l'accréditation unique de l'UPA, le financement des services-conseils agricoles et la réglementation environnementale.

Outre l'AQINAC, le secteur des intrants agricoles inclut également les fournisseurs d'engrais et de pesticides¹. L'Association professionnelle en nutrition des cultures (APNC), anciennement l'Association des fabricants d'engrais du Québec, a été créée en 1956. Elle regroupe 100 entreprises et coopératives qui fournissent (ex. : BASF, DuPont, Monsanto) ou distribuent (ex. : différentes coopératives, Agrocentre, Synagri) des engrais. L'APNC partage le même personnel que l'AQINAC. Pour sa part, Croplife Canada² a été créée en 1953 et embauche une quinzaine de personnes. Elle regroupe les concepteurs, les fabricants et les distributeurs de pesticides et de biotechnologies, soit au total plus d'une trentaine d'entreprises, de multinationales et de coopératives (ex. : Bayer, BASF, Monsanto, DuPont, Coop Fédérée). Le pouvoir de marché des membres de l'AQINAC, de l'APNC et de Croplife est particulièrement significatif lorsque les dépenses en intrants (moulée et alimentation animale; engrais minéraux, semences et pesticides) sont une part importante du coût de production d'un produit.

Parmi les membres de ces associations se trouvent de grandes entreprises multinationales comme Cargill, DuPont ou Monsanto. L'analyse des mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 montre que des acteurs, principalement des associations de consommateurs, environnementales ainsi que quelques associations du milieu agricole, sont préoccupés par le pouvoir des entreprises multinationales agroalimentaires (tableau 5.6). Ces acteurs s'inquiètent de leur influence grandissante sur les modèles de production ainsi que sur les politiques agricoles mondiales (ex. : Organisation mondiale du commerce ou OMC)³. Ce discours, nous y reviendrons dans le chapitre 6, s'inscrit dans le référentiel de la souveraineté alimentaire qui a émergé au Québec dans la décennie 2000. De plus, durant cette même période, les grands fournisseurs de semences et de biotechnologies, comme Monsanto, font face à la critique de groupes de la société civile. Au Québec, cette critique

¹ Les intrants agricoles comprennent également d'autres secteurs que nous n'avons pas analysés dans le cadre de cette thèse, notamment le secteur des médicaments et de la génétique animale ainsi que celui des services des institutions financières.

² Croplife Canada était connue avant 2001 sous le nom de *Crop Protection Institute of Canada*.

³ Ces préoccupations sur le pouvoir des multinationales font partie du référentiel sur la souveraineté alimentaire qui sera discuté dans le chapitre 6.

se concrétise notamment par la création de la coalition du Réseau québécois contre les organismes génétiquement modifiés (OGM) en 2000¹.

Tableau 5.6 Discours sur le pouvoir des multinationales agroalimentaires et des grandes entreprises

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	Les multinationales et les grandes entreprises intégrées (de la production d'intrants à l'aval de la production agricole), en contrôlant des pans importants de l'industrie agroalimentaire, influencent les types d'aliments offerts aux consommateurs. En contrôlant la vente de certains types d'intrants (ex. : semences, OGM), ils agissent également sur les modes de production et les façons de faire des producteurs agricoles. Ces multinationales et ces grandes entreprises intégrées ont du pouvoir politique : elles influencent les politiques agroalimentaires des pays et les ententes de commerce international (ex. : OMC).
Écarts à combler	Rééquilibrer le rapport de force entre, d'une part, les consommateurs et les producteurs et, d'autre part, les multinationales et les grandes entreprises intégrées.
Symboles – mots clés	« géants de l'agroalimentaire ».

Sources : Compilation de l'auteure à partir des mémoires présentés à la CAAAQ, notamment d'Équiterre, de Greenpeace, du Réseau québécois des groupes écologistes, de l'Union des consommateurs, de l'Union paysanne, de l'UPA Développement international, ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec.

Si les membres de l'AQINAC, de l'APNC et de Croplife se distinguent par leur grand pouvoir de marché dans l'agriculture québécoise, une autre organisation agricole se démarque par son grand pouvoir politique et la force de représentation de ses membres. L'UPA, créée en 1924, regroupe plus de 90 % des producteurs et productrices agricoles du Québec. Depuis 1972, selon la *Loi sur les producteurs agricoles*, elle est la seule association accréditée pour « représenter les producteurs en général auprès des pouvoirs

¹ Composé notamment de Nature Québec, de Greenpeace, du Réseau québécois des groupes écologistes, qui regroupe lui-même 70 groupes écologistes locaux, régionaux et québécois, d'Équiterre, de l'Union des consommateurs et de l'Union paysanne (Réseau québécois contre les OGM, page consultée le 17 novembre 2012).

publics » (article 19). Les prochaines sections présentent l'UPA et le référentiel qui a émergé sur l'opposition à son accréditation unique durant la période étudiée (1990- 2010).

5.2.2 Union des producteurs agricoles (UPA)

L'Union catholique des cultivateurs (UCC), qui deviendra l'UPA en 1972, est créée en 1924 (Kesteman et autres, 2004). Elle s'incorpore en 1929 avec un statut d'organisation sans but lucratif. Au début des années 1930, la plupart des Fédérations régionales de l'UCC sont créées¹ (Appendice F). En 1947, la Confédération passe sous l'autorité de la *Loi sur les syndicats professionnels*, ainsi que ses fédérations régionales.

En 1952, le Congrès de l'UCC approuve l'implantation d'une structure de syndicats spécialisés. Les premiers regroupements spécialisés régionaux apparaissent entre 1952 et 1972, année où l'UCC devient l'UPA : lait, œufs, volailles, porc, acériculture (sirop d'érable), pommes de terre, bois. Les années 1970 et 1980 voient s'organiser les secteurs de l'apiculture (miel), des bovins (viande), des cultures commerciales, des fruits et légumes, des lapins, des pommes, des ovins, des serres, des caprins. Les agricultrices et la relève agricole se dotent également de leur propre fédération durant cette période. Finalement, la production biologique, les aquaculteurs, les producteurs de fraises et de framboises et ceux de grands gibiers s'affilient à l'UPA en 1989 (production biologique) ou dans la décennie qui suit.

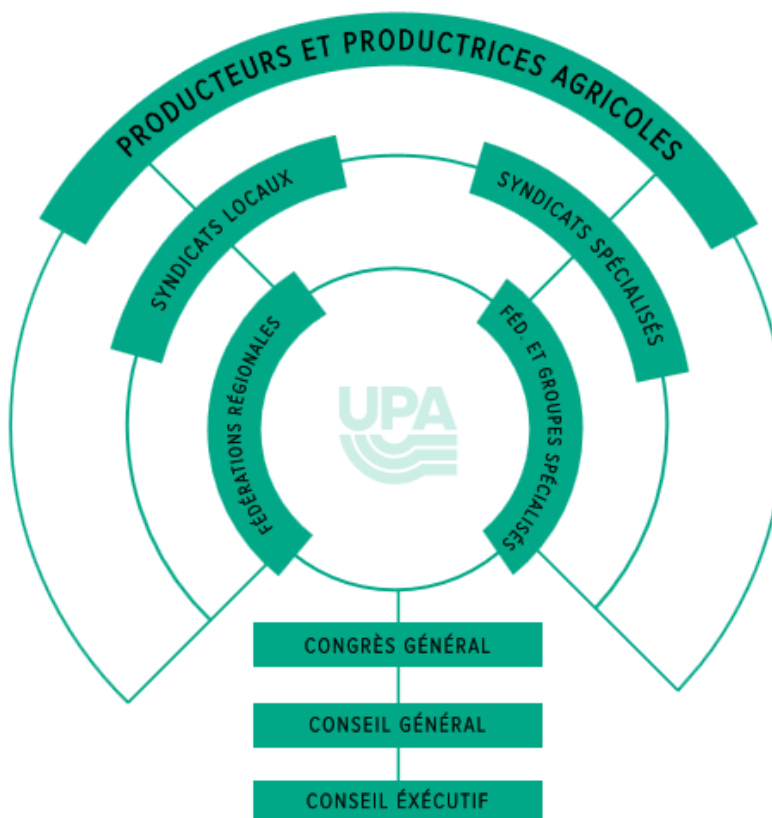
Aujourd'hui, quelque 42 000 producteurs agricoles sont membres de l'UPA² (UPA, page consultée le 4 juillet 2016). Elle les regroupe suivant une double structure : selon le territoire géographique auquel ils appartiennent (secteur général) et selon le type de production agricole qu'ils exercent (secteur spécialisé). L'UPA emploie au total environ 800 personnes (MAPAQ, 2001b, p.12) qui occupent différentes fonctions : politiques et

¹ Elles s'inscriront auprès de la Loi sur les syndicats professionnels ultérieurement.

² Il faut différencier ici la représentation, le membership et la cotisation/contribution à l'UPA. Par la Loi sur les producteurs agricoles, l'UPA a le devoir de représenter l'ensemble des producteurs agricoles et ces derniers sont dans l'obligation de la financer par leurs cotisations et leurs contributions. Cependant, les producteurs agricoles n'ont pas l'obligation de devenir membre de l'UPA; 90 % d'entre eux le sont (UPA, page consultée le 4 juillet 2016).

syndicales, conseil et accompagnement des entreprises, notamment en comptabilité et fiscalité¹, ainsi qu'en commercialisation et promotion des produits agricoles².

Figure 5.2 Structure de l'UPA



Source : UPA, page consultée le 4 juillet 2016.

Comme cela sera expliqué dans la prochaine section, l'UPA a obtenu en 1972, 48 ans après la fondation de l'UCC, des droits et des devoirs selon la *Loi sur les producteurs agricoles*.

5.2.3 Accréditation unique et Loi sur les producteurs agricoles

¹ Les plus grandes fédérations régionales offrent des services de comptabilité et de fiscalité aux entreprises agricoles; ces services occupent plusieurs de leurs employés.

² Les plus grandes fédérations spécialisées (ex. : bovin, porc, lait, volaille, acéricole) ont des fonctions dans la commercialisation et la promotion des produits; ce travail occupe plusieurs de leurs employés.

En 1972, la *Loi sur les producteurs agricoles* est adoptée (Kesteman et autres, 2004; Québec 1972b). Cette loi :

- définit ce qu'est un producteur agricole;
- permet à une seule association d'être accréditée auprès de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec pour représenter tous les producteurs agricoles du Québec;
- précise les droits et les pouvoirs de cette association, notamment en matière de perception de cotisations et de contributions auprès des producteurs agricoles;
- identifie les devoirs de cette association, notamment dans la représentativité des producteurs agricoles et l'affiliation des fédérations et des syndicats.

Selon les conditions exigées par cette loi (articles 14 et 15)¹, un référendum, organisé par la Régie des marchés agricoles, est tenu en septembre 1972 auprès des producteurs agricoles; Des 51 160 producteurs agricoles d'alors, 69,7 % se prévalent de leur droit de vote et 74 % d'entre eux sont favorables à l'accréditation de l'UPA (Kesteman et autres, 2004, ch.20; Québec, 2012). L'UPA est accréditée la même année comme association représentant les producteurs et obtient ainsi le droit de percevoir les cotisations et les contributions obligatoires auprès d'eux².

L'UPA peut être qualifiée d'instrument politique procédural, si on s'inspire de Howlett (2005, 2009). En effet, le gouvernement, par la *Loi sur les producteurs agricoles*, est intervenu pour influencer le rapport de force des producteurs agricoles au sein de la société québécoise. Nous pouvons également dire que l'UPA possède des ressources de commande

¹ « [...] au moins soixante pour cent des producteurs doivent se prévaloir de leur droite de vote [...] une réponse affirmative des deux tiers des producteurs qui se sont prévalus de leur droit de vote, doit être considérée par la Régie comme un vote favorable [...] »

² Une cotisation est un montant fixe que doit verser chaque producteur à la Confédération de l'UPA; elle est passée de 15 \$ en 1972 à 170 \$ en 1990 et à 316 \$ en 2013. Pour leur part, les contributions sont versées par les fédérations spécialisées à la Confédération de l'UPA. Selon la *Loi*, elles « peuvent être acquittées à même les deniers perçus par les offices en vertu [...] de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche » (article 30). La valeur des contributions est en général proportionnelle aux unités produites (ex. : hectolitre de lait, douzaine d'œufs, tête de porc); en d'autres mots, plus une entreprise produit, plus sa contribution est élevée.

qui sont, selon Lemieux (2009), des « leviers d'action considérés comme atouts de pouvoir ainsi que comme enjeux chez le destinataire du contrôle ». En effet, la *Loi sur les producteurs agricoles* reconnaît l'UPA comme la seule association accréditée, lui imposant le devoir de représenter l'ensemble des producteurs agricoles et lui donnant aussi le droit et le pouvoir de recevoir de tous les producteurs agricoles des cotisations et des contributions. Un débat a émergé au début des années 2000 sur la pertinence de l'accréditation unique de l'UPA. Il s'est manifesté à la fois sur la place publique, notamment par la création d'associations et de coalitions s'opposant à l'accréditation unique de l'UPA, et par la voie juridique, par des décisions portant sur la validité de la *Loi sur les producteurs agricoles*.

Des associations agricoles, toutes créées après 2000, ont pris position contre l'accréditation de l'UPA : l'Union paysanne, créée en 2001, l'Association des érablières-transformateurs de l'érable, créée en 2003, les Céréaliers du Québec, créés en 2004, l'Union des acériculteurs libres, créée en 2010 et l'Union des agriculteurs libres, créée en 2011. Selon les données disponibles, ces organisations réunissent au total environ 1500 à 3000 membres¹, soit environ 7 % des producteurs agricoles du Québec. En 2009, des associations s'opposant à l'accréditation unique de l'UPA se sont regroupées sous l'égide de la Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec², qui rassemblaient notamment l'Union paysanne et les Céréaliers du Québec (Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec, page consultée le 9 octobre 2012). Le mouvement d'opposition à l'UPA s'est ensuite réorganisé avec la création du Conseil des entrepreneurs agricoles (CEA) en 2010. Ce dernier, « vise à donner aux producteurs toute la latitude nécessaire pour prendre les décisions importantes en matière de gestion, de mise en marché et de représentation syndicale » (CEA, page consultée le 12 mars 2016) et regroupe la plupart des associations opposées à l'accréditation unique de l'UPA¹, sauf l'Union paysanne. De ce

¹ Estimation, selon les informations disponibles sur Internet en avril 2013.

² Son site Internet n'étant plus fonctionnel, cette coalition ne semblait plus exister au moment d'écrire ces lignes.

fait, le mouvement s'opposant à l'accréditation de l'UPA apparaît divisé en deux : d'une part, l'Union paysanne, qui regrouperait 900 membres dont une partie est composée d'agriculteurs; d'autre part, le CEA, qui compterait 2500 entreprises agricoles.

Parallèlement à ce mouvement d'opposition à l'accréditation unique de l'UPA, des jugements ont été rendus à ce sujet entre 1990 et 2010, dont celui rendu le 9 mars 2000 par le Juge Croteau est sans doute le plus connu. Il établit que la *Loi sur les producteurs agricoles* ne heurte pas les libertés d'association et d'expression. Le juge s'exprime ainsi :

[Le] législateur a légiféré en toute connaissance de cause quant au caractère unique de l'accréditation conférée à l'UPA et au caractère obligatoire du paiement des cotisations par l'ensemble des producteurs. [...] Son accréditation unique lui a donné une force de représentation qu'on ne retrouve pas ailleurs au Canada et sans son mode de financement actuel, elle n'aurait pas pu atteindre tous ses objectifs. [...] La raison d'être de l'UPA est plus qu'essentielle parce que le monde de la production agricole se trouve aujourd'hui dans un des moments les plus importants de son histoire.

La constitutionnalité de la *Loi sur les producteurs agricoles* sera de nouveau confirmée par la Cour Supérieure du Québec en 2006, dans la cause opposant l'UPA et un producteur agricole. Ce dernier refusait de payer sa cotisation, alléguant que cette loi était inconstitutionnelle et contrevenait aux Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés.

Deux ans plus tard, en 2008, ont lieu les consultations menées par la Commission Pronovost (CAAAQ). Comme le montre le tableau 5.7, les mémoires qui y sont déposés présentent des positions contradictoires face à l'accréditation de l'UPA, certains se montrant favorables et d'autres défavorables.

¹ Le Conseil des entrepreneurs agricoles regroupe Les Céréaliers du Québec, l'Association des jardiniers maraîchers du Québec, l'Association de défense des producteurs de bovins du Québec, l'Association des producteurs de gazon du Québec et l'Association des érablières-transformateurs des produits de l'érable.

Tableau 5.7 Discours sur l'accréditation unique de l'UPA

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours contre l'accréditation de l'UPA (1)</i>	<i>Discours pour l'accréditation de l'UPA (2)</i>
Écarts à combler	Les producteurs et les associations agricoles devraient pouvoir verser leur cotisation/contribution financière à l'organisation de leur choix.	Aucun
Relations causales	<p>Selon la loi, les producteurs doivent verser une cotisation à l'organisation accréditée par la <i>Loi sur les producteurs agricoles</i>, l'UPA. Cette dernière monopolise donc les ressources financières servant à représenter les producteurs agricoles.</p> <p>L'UPA défend mal les positions de certains secteurs, associations ou modèles agricoles notamment parce qu'elle :</p> <ul style="list-style-type: none"> - adopte une position unique (les positions des fédérations qui ne sont pas en accord ne sont pas prises en compte). - connaît moins bien, est mal informée des réalités de certains secteurs. 	<p>Le régime actuel permet aux producteurs agricoles de se regrouper au sein d'une organisation solide et structurée. La force de l'UPA lui permet :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'équilibrer les pouvoirs entre les producteurs et les autres maillons de la filière agroalimentaire; - de s'engager dans la recherche, le développement et l'innovation. <p>Parce que l'UPA est un organisme syndical réglementé, elle a l'obligation de viser l'intérêt général des producteurs.</p>
Symboles – mots clés	Pluralité VS monopole syndical	---

Sources :

(1) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association des producteurs de gazon du Québec; de l'Association québécoise des producteurs en pépinières; de l'AQINAC; du Barreau du Québec; des Céréaliers du Québec; de la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec; du Réseau des jeunes maraîchers écologiques; du Réseau québécois des groupes écologistes; de l'Union paysanne; compilation de l'auteure.

(2) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité; de Bernard Beaudin, directeur du développement et des relations publiques de l'Université du Québec; de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec; de la Société des éleveurs de porcs du Québec; compilation de l'auteure.

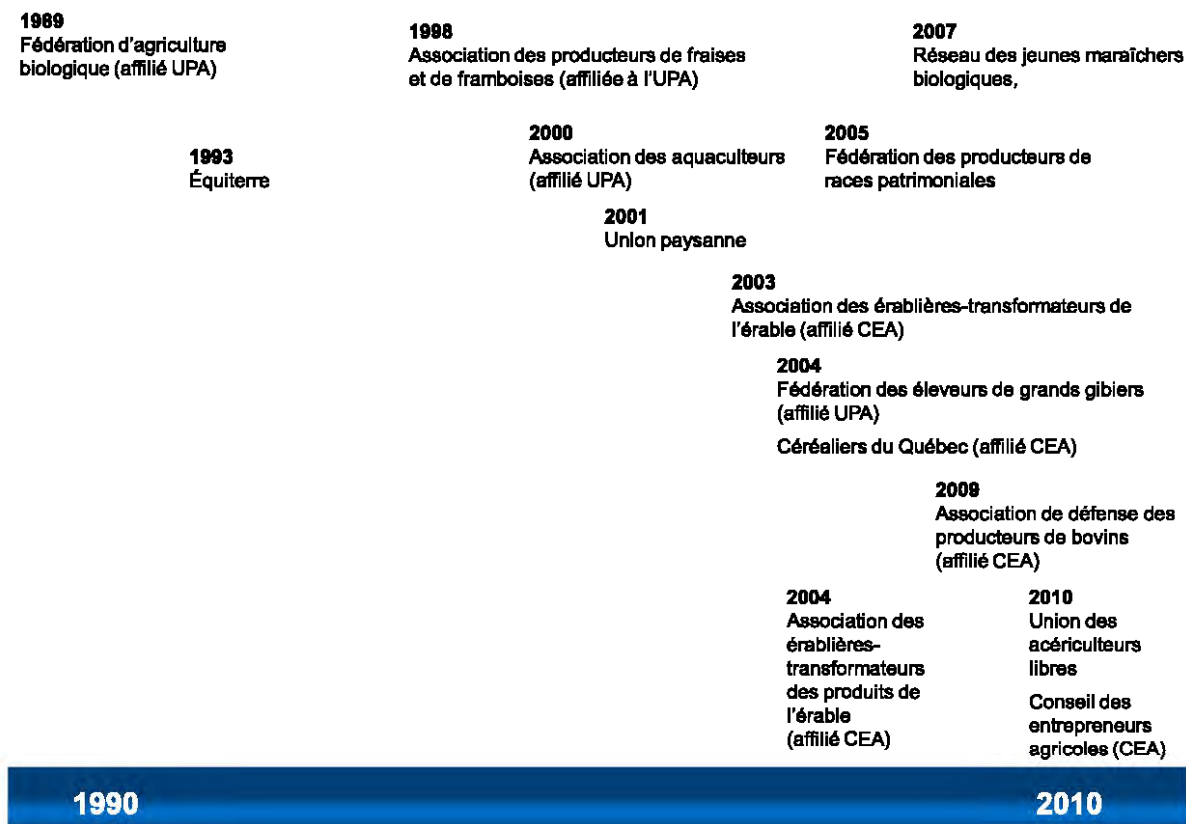
Dans son rapport final, la CAAAQ recommande de modifier la *Loi sur les producteurs agricoles* afin qu'une ou plusieurs associations professionnelles représentatives des producteurs agricoles soient reconnues par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec selon des critères établis (CAAAQ, 2008c, p. 237). Elle propose que les producteurs agricoles aient l'occasion de se prononcer, aux cinq ans, sur l'association à laquelle ils veulent adhérer et que le MAPAQ perçoive le montant de leur cotisation annuelle lors de la procédure d'enregistrement comme producteur agricole.

En somme, un référentiel émerge dans les années 2000 qui remet en question l'accréditation unique de l'UPA inscrite dans la *Loi sur les producteurs agricoles*. Des réformes réglementaires sont exigées pour retirer l'accréditation unique à l'UPA et ainsi reconnaître plusieurs associations agricoles qui pourront représenter les intérêts et percevoir des cotisations et des contributions auprès des producteurs agricoles. Ce discours ne fait pas consensus au sein du secteur, des acteurs prônant plutôt le *statu quo* afin que les producteurs agricoles se regroupent au sein d'une seule organisation qui soit le porte-parole officiel et l'outil de recherche, d'information et de développement de l'ensemble des producteurs agricoles. L'accréditation unique de l'UPA est maintenue. Néanmoins, comme nous le verrons dans la prochaine section, la structure des associations agricoles évolue et se diversifie entre 1990 et 2010, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la structure de l'UPA.

5.2.4 Diversification des associations agricoles

La création de plusieurs nouvelles associations agricoles dans les décennies 1990 et, surtout, 2000, montre que la structure de représentation du monde agricole se diversifie (figure 5.3). Trois groupes d'associations se sont créés. Premièrement de nouvelles fédérations sont fondées et s'affilient à l'UPA dans différents secteurs en développement : biologique, fraises et framboises, grands gibiers, aquaculteurs (section 5.2.2). Deuxièmement, plusieurs associations sont créées en réaction à l'accréditation unique de l'UPA ou encore aux pouvoirs des offices de producteurs dans la mise en marché collective, dont l'Union paysanne et le Conseil des entrepreneurs agricoles (section 5.2.3).

Figure 5.3 Nouvelles associations agricoles apparues au Québec entre 1990 et 2010



Sources : Mémoires déposés à la CAAAQ (2008), site Internet des organismes et Registre des entreprises du Québec.

Troisièmement, plusieurs associations agricoles sont créées entre 1990 et 2010 en agriculture biologique¹, écologique, soutenue par la communauté, paysanne et patrimoniale. Certaines de ces associations s'opposent à l'UPA tandis que d'autres y sont affiliées ou collaborent avec elle sur des projets spécifiques. Le nombre de membres de ces organisations n'est pas toujours disponible ou précis dans les sources documentaires et les sites Internet publics; en voici tout de même un aperçu selon les informations que nous avons pu recenser au moment de notre cueillette de données.

¹ Le secteur biologique, s'il reste représente une faible part des volumes de produits agricoles, est néanmoins en croissance (Écoressources, 2012).

- La Fédération d'agriculture biologique, créée en 1989, représente environ 200 membres et est affiliée à l'UPA.
- Équiterre, créée en 1993, regroupe environ 8000 membres et donateurs (producteurs agricoles, citoyens et autres). Elle soutient et organise des projets de mise en marché de produits biologiques et locaux, dont certains en collaboration avec l'UPA¹. Par ailleurs, son projet d'Agriculture soutenue par la communauté (ASC) regroupe des producteurs qui vendent leurs produits directement aux consommateurs. Équiterre a de nombreux partenaires financiers, entre autres des ministères québécois et canadiens.
- L'Union paysanne, créée en 2001, préconise une agriculture et une alimentation paysannes; elle regroupe environ 900 membres, dont une majorité d'agriculteurs (Inconnu, 2011). Elle s'oppose à l'accréditation unique de l'UPA. L'Union biologique paysanne, créée en 2003, représenterait 150 membres et est affiliée à l'Union paysanne.
- La Fédération des producteurs de races patrimoniales, créée en 2005, a pour but la sauvegarde et le développement des races patrimoniales du Québec (bovin Canadien, le cheval Canadien et la volaille Chantecler)².
- Le Réseau des jeunes maraîchers écologiques, créée en 2007, compterait 150 membres. De ce réseau émergera la Coopérative pour l'agriculture de proximité écologique (CAPÉ), fondée en 2013.

Outre Équiterre, qui embauche entre 26 et 49 employés³, ces associations ont toutes moins de cinq employés.

En somme, la période 1990-2010 voit une multiplication et une diversification des associations agricoles au Québec. Ainsi, l'UPA se positionne de plus en plus aux côtés

¹ Par exemple, l'ASC, la campagne *Consommer localement, collectivement et solidairement*, en collaboration avec l'UPA (CDAQ, 2006) ou encore le projet « Regrouper les producteurs pour mieux approvisionner les centres urbains en produits locaux biologiques » (2010).

² Notre revue documentaire n'a pas permis d'identifier son nombre de membres.

³ Le nombre d'employés est présenté selon les fourchettes de données, par exemple entre 26 et 49 employés, utilisées par le Registraire des entreprises du Québec.

d'autres associations ayant des positions parfois convergentes, parfois contradictoires. Cette évolution du système des acteurs agricoles reflète les discours de certains acteurs, dont l'AQINAC, les Céréaliers du Québec et l'Union paysanne, qui demandent de rééquilibrer les pouvoirs politiques des acteurs en diminuant ceux de l'UPA (tableau 5.8).

Tableau 5.8 Discours sur le pouvoir politique des producteurs agricoles et de l'UPA

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Rééquilibrer les pouvoirs des acteurs sur les politiques. Réduire le pouvoir de l'UPA sur les instruments politiques, notamment La Financière agricole du Québec; la mise en marché collective et la protection du territoire et des activités agricoles.
Relations causales	L'UPA représente des intérêts privés et non pas l'intérêt public : son influence sur les politiques publiques ne doit pas être supérieure à celle des autres acteurs. L'UPA, en étant présente sur les instances décisionnelles d'institutions publiques, est en apparence de conflit d'intérêts : elle est à la fois décideur et client. La trop grande influence de l'UPA sur les politiques publiques contribue à ce que ces dernières favorisent les dimensions économiques (ex. : stabilisation des revenus) au lieu d'autres dimensions (ex. : santé, qualité).

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de l'AQINAC, des Céréaliers du Québec, du Conseil des industriels laitiers du Québec, de l'Institut économique de Montréal, de l'Ordre des vétérinaires du Québec, de l'Union paysanne; compilation de l'auteure.

Comme nous le verrons dans la prochaine section, ce mouvement de diversification des associations agricoles s'est fait en parallèle d'un mouvement plus large de diversification des acteurs, incluant des acteurs de l'extérieur du milieu agricole, influençant les politiques agricoles.

5.2.5 Diversification des acteurs consultés sur les politiques agricoles

Entre 1990 et 2010, de plus en plus d'acteurs venant d'horizons différents, internes et externes au secteur agricole, s'intéressent et se positionnent sur le développement et les politiques agricoles. L'examen des sources documentaires consultées¹ montre que le nombre et la diversité des acteurs consultés sur les grandes orientations agricoles augmentent de 1990 à 2010, mais que cette diversification est plus limitée dans le cas de consultation sur des instruments spécifiques de la politique agricole.

5.2.5.1 Diversification des acteurs et participation aux consultations sur l'agriculture

De l'analyse de la participation aux grandes consultations agricoles tenues entre 1990 et 2010 dans le cadre du Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992, des Conférences et Forums de 1998 et 2001 sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois et des consultations conduites par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur la production porcine en 2003 et par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) en 2008, il ressort que l'UPA et ses affiliés, ainsi que des représentants des fournisseurs d'intrants (ex. : AQINAC), des coopératives agricoles (ex. : Coop Fédérée) et des transformateurs alimentaires sont présents à toutes les consultations. Des représentants de la distribution et de la restauration sont présents à certaines consultations, principalement au Sommet de 1992 et aux Conférences de 1998-2001. À partir de la décennie 2000 (consultations du BAPE en 2003 et de la CAAAQ en 2008) s'ajoutent des associations agricoles non affiliées à l'UPA, notamment certaines provenant des secteurs biologiques et l'Union paysanne, créées durant cette décennie.

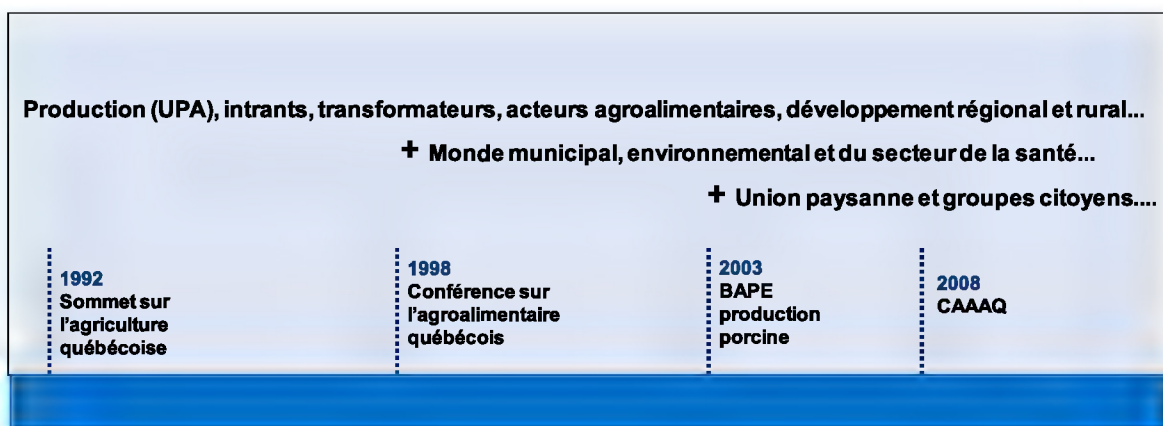
Quant aux acteurs externes aux secteurs agricole et agroalimentaire, la participation d'acteurs externes augmente au fil des années. En 1992, le Sommet, initié par le MAPAQ, rassemble principalement les acteurs de la filière agroalimentaire et du développement régional; les groupes concernés par d'autres enjeux, notamment la santé et

¹ Les Appendices I et K donnent les détails des sources consultées.

l'environnement, sont absents. Les Conférences de 1998-2001 rassemblent, comme le Sommet de 1992, les acteurs de la filière agroalimentaire et du développement rural et régional. S'y ajoutent des représentants du monde municipal, environnemental et de la santé. Lors du BAPE en 2003, plusieurs groupes (citoyens, environnementaux et dont la mission touche la santé) s'opposant à la production porcine, sont présents et font connaître leurs positions. Cette diversité des acteurs culmine lors de la CAAAQ en 2008 : des acteurs issus de pratiquement toutes les sphères, faisant partie ou non des secteurs agricole et agroalimentaire, y déposent des mémoires et participent aux débats.

En somme, le nombre et la diversité des acteurs de la société civile qui participent aux consultations agricoles entre 1990 et 2010 augmentent au fil du temps (figure 5.4).

Figure 5.4 Diversité des acteurs participant aux consultations agricoles entre 1990 et 2010



Sources : Voir sources de l'Appendice K

5.2.5.2 Diversité des acteurs consultés sur des instruments agricoles spécifiques

Entre 1990 et 2010, plusieurs consultations sur des instruments agricoles spécifiques ont lieu et plusieurs stratégies ministérielles ou gouvernementales portant sur des enjeux agricoles particuliers sont élaborées (tableau 5.9). L'analyse des acteurs y ayant participé permet de tirer les constats suivants.

- Les choix des acteurs est fonction de la nature de l'instrument sur lequel porte la consultation. En d'autres mots, ce sont les acteurs concernés et possédant une expérience et une expertise en lien avec la nature de l'instrument qui sont consultés, par exemple :
 - les acteurs agricoles et municipaux pour les instruments en lien avec le territoire agricole;
 - les acteurs environnementaux, en santé et agricoles pour les instruments et les stratégies en lien avec l'agroenvironnement, les pesticides et la santé animale;
 - les acteurs agricoles pour les instruments agroéconomiques (ex. : stabilisation et sécurité des revenus);
 - les producteurs agricoles et les transformateurs pour la mise en marché collective.
- Les milieux agricoles et municipaux sont représentés à la fois par des acteurs gouvernementaux et de la société civile tandis que les milieux de l'environnement et de la santé sont généralement représentés par des ministères et plus rarement par des organismes de la société civile.
- L'UPA représente le milieu agricole et participe à toutes les consultations recensées. Les représentants de fournisseurs d'intrants sont présents lorsque la consultation porte sur l'utilisation et la gestion de l'intrant qui les concerne. Par exemple, l'AQINAC est consultée sur les instruments qui touchent l'élevage animal (gestion des fumiers, la santé et le bien être des animaux) tandis que Croplife est consultée sur les instruments en lien avec les pesticides.

Tableau 5.9 Acteurs consultés sur des instruments politiques agricoles, selon une recension de comités et de groupes consultatifs entre 1990 et 2010¹

Objet de la consultation	Date de création	Ministères, organismes gouvernementaux (Québec et Canada)	Acteurs de la société civile et municipaux			
			Agroalimentaire	Ruralité, municipal	Environnement et santé	Autres
Révision de la zone agricole (1)	1992	ND	UPA	MRC	--	--
Stratégie phytosanitaire	1992	Environnement MAPAQ	UPA	--	--	--
Orientations Loi 23	1995	MAPAQ, Affaires municipales Environnement	UPA	UMQ, FQM	--	--
Comités consultatifs agricoles des MRC	1996	--	UPA	MRC	--	--
Coût production (ASRA)	Décennie 1990	MAPAQ	UPA	--	--	--
Projet de règlement agroenvironnemental (gestion des fumiers...)	1997	Environnement Affaires municipales MAPAQ Santé	UPA, Ass. meuniers, Coop Fédérée	UMQ, Union des MRC	A court d'eau, UQCN...	Ordres, etc.
Sécurité des revenus (rapport Dion)	1998	MAPAQ et ses organismes	UPA	--	--	Divers experts
Plans conjoints, processus de médiation...	Diverses	RMAAQ	UPA Transformateurs	--	--	--
Orientations Loi 184	2000	ND	UPA	FQM	--	--
Programmes d'établissement de la relève agricole - FADQ	2002-ND	FADQ	UPA FRAQ	---	---	---
Politiques jeunesse, volet agricole	2005 à 2013	MAPAQ FADQ Éducation	UPA, FRAQ, Coop Fédérée	---	---	ITA, université, CREA, etc.
Fiscalité municipale	2006	Gouv. du Québec	UPA	Ass. municipales	--	--
Plan concerté sur agroenvironnement et cohabitation	2007-2014	MAPAQ Environnement	UPA	--	--	--
Sécurité des revenus	2010	MAPAQ, Finance, Conseil du trésor	UPA	--	--	--
Stratégie santé et de bien-être des animaux du Québec	2010...	MAPAQ, Santé, ACIA, Agence santé publique du Canada	UPA et affiliés AQINAC Coop Fédérée	--	--	Universités, institutions d'expertise, ordres, etc.
Stratégie phytosanitaire en agriculture	2011-2021	MAPAQ, FADQ Environnement, Santé, AAC	UPA et affiliés CQH, Croplife	--	--	--

Note¹: Ne sont pas considérés ici les comités issus des consultations abordées dans la section précédente, par exemple ceux mis en place à la suite de la Conférence sur l'agroalimentaire québécois en 1998. Par ailleurs, la consultation recensée prend généralement la forme de comité, groupe ou entente. Nous reviendrons plus en détails sur la plupart des ces consultations dans les chapitres 6 à 10.

(1) Rappelons que, selon la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, ce sont l'association accréditée (UPA) et la MRC qui doivent être informées et faire des recommandations sur les demandes d'autorisation reçues par la Commission de protection du territoire agricole.

Sources : Voir les sources de l'Appendice I de cette thèse.

En résumé, la diversité des acteurs consultés augmente au fil des décennies 1990 et 2000, de façon large pour les orientations générales des politiques agricoles, et de façon plus ciblée (selon les intérêts, les expériences et les connaissances des acteurs) pour les instruments spécifiques de ces politiques. Cette tendance va dans le sens des demandes d'acteurs d'avoir plus de reconnaissance politique (tableau 5.10).

Tableau 5.10 Discours d'acteurs demandant une plus grande reconnaissance politique

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Les instances politiques, comme le MAPAQ, devraient reconnaître et consulter davantage certains acteurs (ex. : consommation, transformation, restauration). Les instances politiques, comme le MAPAQ, devraient reconnaître et mieux tenir compte de certains secteurs de production (ex. : horticulture, biologique).
Relations causales	La reconnaissance par les instances politiques permet aux acteurs et aux secteurs d'être pris en compte dans l'élaboration des orientations et des instruments politiques.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires; de l'Association des paysagistes professionnels du Québec; de l'Association québécoise des producteurs en pépinières; Association des professionnels en irrigation du Québec ; du Centre d'expertise sur les produits agroforestiers; du Conseil des industriels laitiers du Québec; du Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation du Québec; de la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec; de la Filière biologique du Québec; de la Filière cheval du Québec; de la Société des chefs cuisiniers et pâtisseries du Québec; de l'Union des consommateurs du Québec; compilation de l'auteur.

En résumé, un référentiel sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles a émergé et s'est développé au cours de la période 1990-2010. L'UPA a ainsi été amenée à partager de plus en plus son influence sur les politiques agricoles avec un nombre grandissant d'acteurs en provenance du milieu agricole mais aussi d'autres milieux, notamment du milieu alimentaire et consommériste.

5.2.6 Associations alimentaires et consommateurs

Dans la chaîne alimentaire, en aval de l'agriculture, on retrouve les acteurs qui transforment, distribuent et appréhendent les aliments. Les transformateurs ont un lien étroit avec les producteurs agricoles au Québec, car la grande majorité des produits agricoles produits au Québec sont par la suite transformés par des usines québécoises avant d'être consommés. Pour leur part, les distributeurs, les commerces de détail et les restaurateurs

ont des liens plus indirects avec les producteurs agricoles¹, la plupart de leurs achats étant des aliments transformés au Québec, au Canada ou ailleurs dans le monde. Finalement, les associations de consommateurs représentent ceux qui consomment des aliments et dont les achats se font généralement dans les commerces de détail². Cette section présente les associations de ces différents milieux étant donné qu'elles prennent certaines positions sur l'agriculture et ses politiques.

Les associations représentant les transformateurs, dont plusieurs existent depuis les années 1950 et 1960, se sont consolidées en 1999 pour former le Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation (CTAC) et rebaptisé en 2015 Conseil de la transformation alimentaire du Québec (CTAQ). Le CTAQ représente autour de 450 entreprises privées et coopératives auxquelles s'ajoutent plusieurs associations sectorielles (manufacturiers alimentaires, boulangerie, abattoirs avicoles, industrie acéricole, etc.). D'autres grands groupes de transformateurs sont indépendants du CTAQ. Les entreprises privées en transformation laitière³ sont rassemblées au sein du Conseil des industriels laitiers du Québec depuis 1963 tandis que le Conseil des viandes du Canada, qui compte une section Québec, représente la majeure partie de cette industrie⁴.

En aval de la transformation, les trois principaux distributeurs alimentaires (Loblaw, Metro, Sobeys) étaient membres du Conseil canadien des distributeurs en alimentation (CCDA, 2007). Ce Conseil s'est dissous en 2011, après que ses gros joueurs (Loblaw, Sobeys, Walmart Canada, Metro et Canada Safeway, etc.) aient rejoint les rangs du Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) (Canadian Grocer, 2011), qui s'est doté d'un

¹ Sauf pour certains produits comme les fruits et légumes frais.

² Pour plus de détails sur les marchés et les liens commerciaux entre les acteurs du secteur bioalimentaire du Québec, voir les pages 11 à 15, 29 et 30 du Cahier thématique 2 du Sommet sur l'alimentation 2017 (MAPAQ, 2016).

³ Environ 90 entreprises de toute taille, comme Danone, Laiterie Chalifoux, Saputo, Kraft, Parmalat et plusieurs fromageries en font partie ainsi que des membres associés. Agropur, la plus grande coopérative laitière québécoise, n'en fait cependant pas partie.

⁴ Une cinquantaine d'entreprises de toute taille, comme Agromex, Cargill, Ecolait, Les Viandes de la Petite Nation et Olymel en font partie ainsi que des membres associés.

« Caucus alimentaire ». Pour leur part, les détaillants sont regroupés au sein de l'Association des détaillants en alimentation (ADA); cette association regroupe tous les types de surface (ex. : épiceries, supermarchés, dépanneurs) associés ou non aux grandes bannières (ex. : Loblaw, Metro, Sobeys). Par ailleurs, deux principales associations représentent les restaurateurs au Québec : l'Association des restaurateurs et le Conseil des chaînes de restaurants, lequel est affilié à l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires. Les chefs cuisiniers sont également regroupés au sein de la Société des chefs cuisiniers et pâtisseries du Québec.

En aval des distributeurs, des détaillants et des restaurateurs, les consommateurs d'aliments ont également une influence sur le secteur agricole et agroalimentaire. Les associations de consommateurs au Québec ont été créées principalement dans les décennies 1970 et 1980. À l'heure actuelle, il existe une trentaine d'organisations de consommateurs au Québec; la plupart sont locales ou régionales (Office de la protection du consommateur, page consultée le 27 septembre 2012). Des organisations ont une portée provinciale : la Coalition des associations de consommateurs du Québec, le Réseau de protection des consommateurs, l'Union des consommateurs et Option consommateurs. Certaines prennent position sur des sujets en lien avec les politiques agricoles, comme les OGM¹, l'étiquetage des aliments², et l'accréditation unique de l'UPA³.

Les pouvoirs de marché des acteurs agricoles, alimentaires et des consommateurs ont fait l'objet de discours d'acteurs au Québec, ce dont il est question dans les prochaines sections. La section 5.2.7 traite plus particulièrement du pouvoir de marché des producteurs agricoles face aux acheteurs de leurs produits, c'est-à-dire les transformateurs alimentaires, dans le cadre de la mise en marché collective.

¹ Par exemple, l'Union des consommateurs fait partie du Réseau québécois contre les OGM.

² Par exemple, l'Union des consommateurs et Option consommateurs font partie d'une coalition pancanadienne, l'Initiative canadienne des consommateurs, basée à Ottawa, qui a pris position sur les règles d'étiquetage des produits alimentaires.

³ Par exemple, la Coalition des associations de consommateurs du Québec (page consultée le 27 septembre 2012) appuie l'Union paysanne dans sa requête pour faire abolir l'accréditation de l'UPA.

5.2.7 Pouvoir de marché des producteurs agricoles et mise en marché collective

Le gouvernement du Québec, comme d'autres gouvernements, favorise le regroupement des entreprises du secteur agricole, lequel se caractérise par un grand nombre de très petites entreprises, afin d'augmenter leur pouvoir de négociation auprès des autres maillons de la filière agroalimentaire, laquelle, de façon générale, est plutôt constituée d'un petit nombre d'entreprises de plus grande taille (Royer, 2013; Gouin, 2004). Le but du système de mise en marché collective est ainsi d'améliorer le pouvoir de marché des producteurs agricoles face aux principaux transformateurs.

Ce système est apparu « au début du XX^{ème} siècle dans de nombreux pays en réponse aux problèmes de passager clandestin¹ des coopératives et à leur incapacité à faire face efficacement aux périodes de bas prix agricoles » (Royer, 2013, p. 1-2). À l'époque de la création de ce système au Québec, « on reprochait aux acheteurs de produits agricoles de manipuler et de diviser les agriculteurs entre eux et de provoquer des baisses de prix » (CAAAQ, 2008c, p. 77). La Commission Héon, qui a mené à la création de la mise en marché collective au Québec, s'était exprimée ainsi sur cette question.

Le Comité croit que la force, la puissance des industries d'aval (tant par leurs capitaux que par leur organisation) l'emportent suffisamment sur celles d'amont pour leur assurer une prépondérance quelquefois trop marquée dans la mise en marché des produits agricoles, et qu'il y a lieu d'aider et soutenir d'abord les productions (et producteurs) pour leur assurer une participation égale ou au moins proportionnelle à leur importance, dans la mise en marché des produits de notre agriculture. » (Commission pour la Protection des Agriculteurs et des Consommateurs ou Commission Héon, p. 316-317, citée par Dupont, 2012).

Comme l'indiquent les économistes Doyon et Sanchez (2007, p.16), la mise en marché collective a permis « aux producteurs de rétablir un pouvoir de marché envers les intervenants en aval ».

¹ En économie, un *passager clandestin*, traduction de *free-rider*, désigne les personnes, entreprises ou organismes qui profitent des avantages d'un système sans y avoir investi d'argent, de temps ou d'autres ressources. Par exemple, des entreprises agricoles peuvent se regrouper sur une base volontaire, au sein d'une coopérative, et investir temps et argent (membership, parts) pour négocier collectivement et améliorer les conditions de vente et les prix de leurs produits. Les entreprises qui ne sont pas membres de la coopérative pourront profiter de ces meilleures conditions sans contribuer à la coopérative; ces entreprises seront considérées comme des *passagers clandestins*.

La Loi 44, adoptée en 1956, « légalise la pratique des ententes collectives » (Kesteman et autres, 2004, p. 244). Cette Loi, modifiée à quelques reprises, devient, en 1990, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. Cette Loi crée également l'Office des marchés agricoles, qui deviendra, ultérieurement, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ). Cette Régie a pour mission de « favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires (...) en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public » (Québec, 1990, article 5). La RMAAQ est un organisme de régulation économique et un tribunal administratif sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec. Un des principaux rôles de cette Régie est d'encadrer les plans conjoints et les offices de producteurs agricoles.

Le système de mise en marché collective repose sur l'obligation pour les entreprises agricoles de négocier collectivement les conditions de vente de leurs produits. Cette obligation est imposée, par voie légale, à l'ensemble des entreprises agricoles « lorsqu'au moins la moitié de ces derniers votent en sa faveur dans une proportion des deux tiers » (Royer, 2013). Comme l'explique Gouin (2010, p. 21-22), les fonctions du plan conjoint varient selon les décisions des producteurs et les secteurs de production.

- À sa plus simple expression, un plan conjoint ne peut servir qu'à fournir aux producteurs de l'information sur les marchés ou ne viser qu'à recueillir les sommes nécessaires pour mettre en place des programmes de recherche ou des campagnes de publicité.
- À un deuxième niveau d'intervention, le plan conjoint peut mener une négociation collective sur les prix et les conditions de vente et de livraison du produit : classification, délais et garanties de paiement, coût du transport à la ferme, coût de l'inspection et de la classification, etc. Ainsi, le coût des fonctions de mise en marché rendues par certains intermédiaires peut être négocié et fixé précisément, par exemple les taux de transport du lait ou des animaux destinés à l'abattoir, le coût de la classification et de l'emballage de certains produits végétaux, etc.
- Troisièmement, un plan conjoint peut exercer des pouvoirs de mise en vente en commun du produit : agence de vente obligatoire, direction du produit, paie centralisée et péréquation des prix. L'agence de vente obligatoire a pour effet de couper le lien entre les producteurs individuels et les acheteurs. (...)
- Finalement, le dernier degré d'intervention possible d'un plan conjoint consiste à administrer un système de contingentement d'une production qui permet la négociation ou la fixation des prix sur la base des coûts de production.

La plupart des secteurs de production, à l'exception de certains secteurs maraîchers (ex. : légumes, cultures en serre, canneberges, horticulture ornementale, petits fruits) et du miel,

sont couverts par des plans conjoints. Ces plans ont été créés dans les décennies 1960 (lait, œufs de consommation), 1970 (volailles, fruits et légumes de transformation, pommes, pommes de terre), 1980 (œufs d'incubation, porcs, agneaux et moutons, bovins, cultures commerciales, sirop d'érable), 1990 (lapins) et 2000 (chèvres)¹. Ce sont des offices de producteurs agricoles qui sont chargés de l'application des plans conjoints. Les offices sont les agents de négociation des producteurs; ils sont responsables de la vente de leurs produits. Le financement de leurs activités est assuré par les contributions généralement calculées selon les volumes produits par chacun des producteurs. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec accrédite également les associations qui représentent les transformateurs et autres acheteurs intéressés à négocier avec l'office. Elle facilite les négociations et homologue les conventions de mise en marché conclues entre eux.

Depuis 1990, par des changements apportés à la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, la Régie doit examiner chaque plan conjoint.

À la demande de la Régie et au plus tard à tous les cinq ans, chaque office établit devant la Régie ou devant les personnes qu'elle désigne pour lui faire rapport, que le plan et les règlements qu'il édicte servent les intérêts de l'ensemble des producteurs et favorisent une mise en marché efficace et ordonnée du produit visé (article 62).

Dans un rapport paru en 1997-1998, le Vérificateur général du Québec (VGQ) constate que la Régie « n'évalue pas adéquatement l'efficacité des plans conjoints » et « ne fait pas preuve de suffisamment de transparence étant donné que son mode de fonctionnement ne s'appuie pas sur des règles de procédure connues » (VGQ, 1998, p.111). Lors d'une audition en 1998, le président de la Commission permanente de l'administration publique questionne le président de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec sur ce sujet (Assemblée nationale du Québec, 1998). Il désire notamment savoir si la diminution des effectifs de la Régie, qui sont passés de 61 à 40 personnes entre 1993 et 1998, affecte sa capacité d'évaluer adéquatement les plans conjoints. Le président de la Régie explique que, pour pallier la diminution de ses effectifs, elle a réalloué ses ressources en diminuant certaines fonctions techniques (ex. : inspection des grains) vers des fonctions d'analyse et

¹ L'Appendice F donne la liste des fédérations spécialisées de l'UPA, leur date de fondation et celle des plans conjoints dans les secteurs qu'elles couvrent.

d'évaluation de plans conjoints. Dans son suivi de 2001-2002, le VGQ se dit satisfait des progrès accomplis par la Régie, mais l'invite à poursuivre ses efforts en ce sens (VGQ, 2002, p.153-54). Dans les années suivantes, les effectifs de la Régie restent stables à une quarantaine de personnes. Cependant, certaines années, un régisseur supplémentaire est nommé par le gouvernement¹ et l'équipe des professionnels qui appuient le travail des régisseurs passe de trois à cinq membres en 2000 (RMAAQ, 2003; 2004; 2011). Par ailleurs, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec bonifie certains de ses modes de fonctionnement pour les rendre plus transparents et pour encadrer le travail des régisseurs, par exemple en élaborant des règles d'éthique et de déontologie (RMAAQ, 2003).

En 2007, la CAAAQ est mise sur pied (elle déposera son rapport en 2008). L'analyse des mémoires qui y sont déposés montre que la nécessité de conserver le système de mise en marché collective dans l'avenir fait généralement consensus au sein de la société civile au Québec. Si certains acteurs, comme l'Institut économique de Montréal et Les Céréaliers du Québec, s'opposent aux fondements de ce système et privilégient le libre marché, la plupart des autres acteurs y sont favorables. Les avis diffèrent cependant sur la façon de conserver ce système dans le contexte des années 2000. L'UPA et ses fédérations tendent à le défendre dans sa forme actuelle, voire à le renforcer et à l'élargir aux secteurs en aval de la transformation afin que, par exemple, les offices de producteurs puissent signer des ententes directement avec les distributeurs alimentaires (UPA, 2007, p.19-21; Ministère de la justice, page consultée le 10 août 2015). D'autre part, des experts, comme Labrecque

¹ La Régie est composée de huit régisseurs nommés par le gouvernement (Québec 1990, articles 7 et 7.1). Le gouvernement peut, s'il le juge nécessaire, en nommer un neuvième.

(2006) et Doyon et Sanchez (2007)¹ ainsi que des acteurs de la société civile, comme des associations de transformateurs, la Coop Fédérée, l'AQINAC, Solidarité Rurale et l'Union paysanne, soulignent, à des niveaux et pour des objectifs parfois différents, la nécessité d'adapter les modes opératoires de la mise en marché collective au contexte des années 2000 (tableau 5.11).

Tableau 5.11 Discours sur le maintien et l'ajustement nécessaire de la mise en marché collective

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	<p>Le système de mise en marché collective a permis de raffermir le pouvoir de marché des producteurs agricoles face aux principaux acheteurs de leurs produits, les transformateurs alimentaires québécois.</p> <p>Le rapport de force des producteurs agricoles nuit, particulièrement dans certains secteurs comme le porc, à l'adaptation des plans conjoints aux nouvelles réalités commerciales et exigences des marchés.</p> <p>Certains plans conjoints se sont adaptés et ont permis la différenciation de produits, mais le processus d'adaptation et les efforts que les pionniers ont dû investir pour que les offices de producteurs s'adaptent sont trop élevés.</p>
Écarts à combler	<p>Le système de mise en marché doit être conservé, mais il doit être ajusté afin de s'adapter aux nouvelles réalités commerciales et exigences des marchés ainsi qu'à la nécessité de différencier des produits.</p> <p>Le pouvoir des marchés des producteurs agricoles au sein du système de mise en marché collective ne doit pas nuire à cette adaptation.</p>

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association des abattoirs avicoles, de l'AQINAC, du Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, de la Coop Fédérée, de la Fédération de l'agriculture biologique, de la Fédération des producteurs de races patrimoniales, de la Filière biologique, de Solidarité rurale du Québec, de l'Union biologique paysanne, de l'Union paysanne, compilation de l'auteur.

Dans son rapport final, la CAAAQ recommande de faciliter la négociation d'entente « entre un acheteur et un groupe de producteurs en matière de différenciation de produits »

¹ Dans une étude réalisée en amont de la CAAAQ, Doyon et Sanchez (2007) explorent les possibilités d'aménagement du système de mise en marché collective au nouveau contexte commercial. Ils proposent trois pistes de réflexion : 1) modifier le Loi sur la mise en marché collective des produits agricoles, alimentaires et de la pêche pour la rendre plus directive quant à la prise en compte des besoins des marchés par les plans conjoints; 2) mieux représenter les intérêts des différents maillons de la filière agroalimentaire dans le processus de nomination des régisseurs (Régie des marchés agricoles et alimentaires); 3) permettre, en s'inspirant des chambres de coordination, des modèles de mise en marché collective à deux vitesses, soit un pour les produits de masse (négociation des prix et des conditions de vente) et un pour les produits différenciés.

(CAAAQ 2008c, p. 93)¹. Des plans conjoints ont évolué en ce sens sous l'impulsion des acteurs des secteurs concernés, par exemple lors du renouvellement de la convention entre les producteurs et les acheteurs du secteur porcin en 2009 (Le Page-Gouin, 2014). La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) favorise d'ailleurs les ententes entre producteurs et acheteurs par des processus de médiation et d'arbitrage².

En résumé, le référentiel sur le pouvoir de marché des producteurs agricoles et la mise en marché collective, qui s'est développé et a atteint sa maturité à partir de la décennie 1950, est entré dans une phase de reformulation entre 1990 et 2010. La plupart des acteurs de la société québécoise sont restés favorables aux fondements de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, adoptée en 1956. Des ajustements dans sa mise en œuvre sont néanmoins réclamés afin d'ajuster la mise en marché collective au contexte commercial des années 2000. Certains modes opératoires de plans conjoints sont ainsi bonifiés, sous l'impulsion de la RMAAQ, qui évalue dorénavant les plans conjoints tous les cinq ans, et sous l'impulsion d'offices de producteurs agricoles, de transformateurs et d'autres parties prenantes aux plans conjoints.

Comme nous le verrons dans les prochaines sections, ce qui a marqué particulièrement la période 1990-2010 est l'émergence de discours sur les pouvoirs de marché des distributeurs et des consommateurs. De façon générale, les constats suivants font consensus parmi les acteurs québécois : 1) les entreprises de production, de transformation et de distribution sont davantage concentrées; 2) ce phénomène a été particulièrement présent dans le maillon

¹ Dupont (2012, p.12) s'étonne que la CAAAQ retienne cette recommandation qui, selon lui, ne tient pas compte de l'ensemble de l'analyse réalisée par Doyon et Sanchez (2007) en amont de la Commission: « En ce qui concerne la mise en marché collective, le modèle « à deux vitesses » préconisé par la CAAAQ appert receler aussi certaines limites dont une principale – pas même évoquée par les commissaires alors qu'elle fut pourtant soulignée à grands traits dans l'étude de Maurice Doyon – : qu'arrivera-t-il aux prix plancher des produits de bases tandis que les firmes de transformation, ainsi que les agriculteurs, les délaisseront graduellement au profit de segments de marché plus lucratifs ? »

² En 2011, un chantier de travail sur la mise en marché collective en vue d'accroître l'offre de produits différenciés a été créé pour proposer des modifications à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche; mais nous n'avons pas identifié de suivi majeur à ce chantier.

de la distribution dans les décennies 1990 et 2000¹. Cependant, il n'y a pas de consensus sur les causes ni sur les effets de cette concentration, certains acteurs se préoccupant plus particulièrement des effets potentiels sur les consommateurs et d'autres acteurs se préoccupant plutôt de leurs effets sur les fournisseurs des grands distributeurs.

L'analyse des discours des acteurs québécois, principalement à travers les mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 et des textes d'agroéconomistes parus autour de 2008, et à travers l'évolution des instruments en lien avec ces discours entre 1990 et 2010, permet de distinguer deux référentiels. Un premier référentiel (section 5.2.8) regroupe différents discours sur le pouvoir de marché des consommateurs et leurs critères d'achat d'aliments. Un deuxième référentiel (section 5.2.9) insiste plutôt sur l'accès des fournisseurs (producteurs, transformateurs) québécois et locaux aux tablettes des distributeurs.

5.2.8 Pouvoir de marché des consommateurs

L'analyse des mémoires déposés à la CAAAQ et d'autres sources documentaires montrent l'émergence d'un référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs d'aliments. Ce référentiel regroupe trois discours d'acteurs portant sur : 1) la concurrence et la baisse des prix des aliments; 2) la perte de diversité de l'offre d'aliments; 3) les critères d'achat des aliments par les consommateurs. Cette section présente ces trois discours et identifie au final ce qu'ils ont en commun.

Le discours sur la concurrence et la baisse des prix (tableau 5.12) est porté par des économistes et des experts des marchés.

¹ Les quatre plus grands distributeurs (Steinberg, Métro-Richelieu, Dominion, Provigo) représentaient 70 % des parts de marché au Québec en 1980 tandis que les trois plus grands distributeurs (Metro, Loblaw, Sobeys) en représentaient 92,6 % en 2004 (Le Groupe Marché, 2007).

Tableau 5.12 Discours sur la concurrence et la baisse des prix des aliments

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	Pour répondre à la concurrence accrue et aux demandes des marchés et des consommateurs, la structure de la filière agroalimentaire et les stratégies des distributeurs changent. Ces changements favorisent la baisse des prix des aliments au profit des consommateurs.
Écarts à combler	Les règles du marché et de la concurrence doivent être préservées dans la filière agroalimentaire.

Sources : Gervais et Lambert, 2008; Le Groupe Marché, 2007.

Les tenants de ce discours analysent les relations entre les maillons de la filière sous l'angle des règles du marché : « le même principe économique demeure à la base de la transmission des prix, soit l'incontournable jeu de l'offre et de la demande » (Gervais et Lambert, 2008, p. 2). C'est d'ailleurs à cette demande que veulent avant tout répondre les distributeurs : « la règle d'or qui prévaut dans notre " business " est fort simple : répondre aux attentes des consommateurs » (CCDA, 2007, p.18).

Pour les tenants de ce discours, la concentration est l'une des stratégies qu'adoptent les distributeurs pour faire face à la concurrence accrue et garder leurs parts de marché. Ce sont les consommateurs qui profitent de cette concurrence accrue qui crée une pression à la baisse sur les prix.

Dans ce contexte de forte concurrence, le pouvoir est aux consommateurs qui ne se privent pas pour en profiter. (...) Le développement de la formule escompte, fouetté par l'expansion du réseau des magasins Wal-Mart, tire vigoureusement les prix vers le bas. De plus, la concurrence internationale sur le plan des approvisionnements fait en sorte qu'aucun des distributeurs en activité au Québec ne peut se permettre de s'approvisionner à des coûts supérieurs à ses compétiteurs pour supporter des producteurs et des industriels locaux et régionaux, et cela, sous peine de se faire éjecter du marché. Les consommateurs, très préoccupés par les prix des produits, ne tarderaient pas à les délaïsser. (Le Groupe Marché, 2007, p.18-19)

Selon ce discours, l'intervention du gouvernement pour réguler les relations entre les acteurs de la filière agroalimentaire. Le gouvernement doit limiter son action à la protection de la concurrence, par exemple en créant un observatoire des prix des aliments dans un contexte de libre-marché (Gervais et Lambert, 2008).

Dans un mémoire conjoint, des associations de consommateurs, des banques alimentaires, la Table de concertation sur la faim de Montréal, l'Ordre professionnel des diététistes et

Équiterre expriment une position qui nuance le discours sur la concurrence et la baisse des prix des aliments. Selon leur discours, les stratégies des distributeurs alimentaires et leur concentration ont aussi un impact négatif pour le consommateur : elles contribuent à réduire la diversité des aliments offerts aux consommateurs.

Si la concentration du pouvoir économique des entreprises est fort probablement partie prenante du phénomène de perte de diversité de la production alimentaire, elle l'est probablement aussi de la standardisation de l'offre, voire de son américanisation. En plus d'une perte de diversité sur le plan nutritif, il s'agit d'une perte sur le plan du goût et d'une perte sur le plan culturel. (...) Même si [la] concentration des entreprises de distribution semble avoir un moindre impact sur les consommateurs, il n'en est rien. Si ses conséquences sur les fournisseurs sont importantes, elles le sont aussi sur les consommateurs qui se voient davantage contraints dans leurs choix alimentaires. (Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons et autres, 2007, p. 70 et 88)

Selon ces acteurs, dans le contexte actuel, le consommateur a moins la possibilité d'exercer son pouvoir de marché puisque l'offre d'aliments des grands distributeurs n'est pas suffisamment diversifiée selon certains critères comme l'origine géographique, la diversité culturelle, la santé, le goût, le respect de l'environnement (ex. : produits biologiques)¹. Ces acteurs proposent que le gouvernement intervienne pour améliorer l'accès aux aliments « dans une perspective de santé, de respect de l'environnement et de pouvoir citoyen » (p. IV). Il suggère diverses formes d'intervention pour agir sur le prix et l'accès des aliments aux consommateurs, par exemple : 1) en contrôlant les prix de certains aliments de base; 2) en développant des aides financières et des mesures fiscales pour faciliter la distribution de ces aliments et créer des modèles de distribution alternatifs (p.103-105); 3) en informant mieux les consommateurs sur les aliments.

[Une] information complète et fiable sur les aliments ainsi qu'une éducation de qualité constituent un des éléments essentiels pour augmenter le pouvoir des citoyens sur leur alimentation. En matière d'étiquetage, le Québec devrait adopter les normes et règlements les plus élevés afin d'amener les fabricants à fournir toutes les informations pertinentes à des choix éclairés en matière alimentaire. (p.88)

¹ Ce référentiel rejoint la pensée des économistes français, Allain et Chambolle, (2003, p. 183), préoccupés qu'un déséquilibre grandissant entre les distributeurs et les autres acteurs de la filière agroalimentaire « risquerait à long terme de nuire au bien-être social en menaçant la survie de certains producteurs, et en réduisant la variété ou la qualité des produits offerts aux consommateurs ». Cependant, du côté québécois, nous n'avons pas identifié d'analyses d'experts sur l'impact de l'évolution des rapports de force au sein de la filière sur les consommateurs et l'accès aux aliments.

En plus de ce discours sur la perte de diversification de l'offre alimentaire, deux discours émergent de l'analyse des mémoires déposés à la CAAAQ sur les critères d'achat des consommateurs d'aliments (tableau 5.13)¹. Le premier insiste sur l'importance du facteur prix lorsque les consommateurs exercent leur pouvoir de marché tandis que l'autre met plutôt l'accent sur le respect de critères environnementaux (ex. : produits biologiques) et sociaux (ex. : aspect santé de l'aliment, éthique de l'entreprise) ainsi que sur l'origine des produits (ex. : produits québécois, régionaux, locaux).

¹ Il est à noter qu'en plus de ces mémoires portant sur les critères d'achat des consommateurs, plusieurs mémoires décrivent l'évolution des besoins des consommateurs et des marchés alimentaires (ex.: résultats d'études de marché).

Tableau 5.13 Discours sur les critères d'achat des consommateurs d'aliments

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours axé sur le critère de prix (1)</i>	<i>Discours axé sur les critères environnementaux, sociaux et d'origine (2)</i>
Relations causales	Le prix d'un aliment est un critère de choix important pour le consommateur. Le citoyen-consommateur fait des demandes au plan environnemental et social, mais n'est pas toujours prêt, ou n'a pas la capacité financière, d'en assumer le coût dans le prix des aliments qu'il achète.	En étant mieux informés et sensibilisés sur l'agriculture, les consommateurs font des choix plus éclairés et tiennent compte des impacts sociaux et environnementaux des modes de production ainsi que l'origine des produits qu'ils consomment.
Écarts à combler	Dans leurs décisions d'affaires, les producteurs/transformateurs d'aliments doivent prendre (n'ont pas le choix de prendre) en compte le facteur prix.	Les consommateurs doivent faire des choix responsables et accepter de payer plus pour des produits répondant à certains critères autres que le prix (ex. : origine du produit; critères environnementaux et sociaux).

Sources :

(1) Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de l'Association des détaillants en alimentation du Québec, de l'Ordre des agronomes du Québec, d'Équiterre, de l'UPA, ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec, compilation de l'auteure.

(2) Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de d'Équiterre, des étudiants de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval, de l'Ordre des agronomes du Québec, de la Table de concertation des Forums jeunesse régionaux du Québec, compilation de l'auteure.

En somme, de l'analyse des trois discours sur les stratégies des consommateurs, il ressort que :

- Le facteur prix est un critère d'achat important pour le consommateur dans le choix de ses aliments; d'autres critères environnementaux, sociaux et d'origine émergent également.
- L'intervention gouvernementale devrait se situer principalement dans des stratégies d'information sur les prix et les caractéristiques des aliments (ex. : observatoire, étiquetage, certification) et dans d'autres stratégies fiscales et financières s'adressant aux consommateurs. Ces stratégies permettraient aux consommateurs d'exprimer leurs choix et d'exercer leur pouvoir de marché (pouvoir d'achat).

Ces deux éléments sont associés à ce que nous qualifions de référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs. Comme nous le verrons dans la prochaine section, un autre référentiel existe qui insiste plutôt sur le pouvoir de marché des distributeurs alimentaires.

5.2.9 Pouvoir de marché des distributeurs alimentaires

Des acteurs de la filière agroalimentaire et de la société civile québécoise se préoccupent du pouvoir de marché grandissant des distributeurs. Des mémoires déposés à la CAAAQ en 2008, notamment ceux d'associations de producteurs agricoles (affiliées ou non à l'UPA), de transformateurs, d'associations de consommateurs, de groupes luttant contre la faim et d'Équiterre¹ en traitent avec des nuances différentes.

Parmi ces acteurs, plusieurs indiquent que la centralisation des politiques d'achat des grands distributeurs rend l'accès aux tablettes de leurs commerces plus difficile pour les producteurs et les transformateurs québécois ou régionaux (tableau 5.14). Certains, notamment les représentants des transformateurs québécois², demandent de faciliter cet accès. Ils souhaitent qu'un « cadre réglementaire pour limiter les pratiques commerciales des distributeurs » soit établi (Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation, 2007, p.10)³.

¹ Plus précisément, les mémoires suivants : Association des Éleveurs de volailles du Québec, UPA, Réseau des jeunes maraîchers écologiques du Québec, Association québécoise des producteurs en pépinières, Union biologique paysanne, Conseil de la transformation alimentaire et des produits de la consommation, Équiterre, Option consommateurs ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec.

² Soulignons que les distributeurs et le marché du détail québécois sont des acheteurs importants des produits des transformateurs québécois (MAPAQ, 2013a, p.17).

³ Il est à noter que les représentants du secteur de la distribution et du détail analysent la situation différemment. Pour eux, leurs tablettes sont accessibles aux entreprises qui innovent et répondent aux besoins des consommateurs et aux exigences du commerce du détail (Conseil canadien des distributeurs en alimentation 2007, 10 et 18; Association des détaillants en alimentation du Québec 2007, 8-9).

Tableau 5.14 Discours sur l'accès aux tablettes des distributeurs alimentaires

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	Les politiques des distributeurs alimentaires rendent l'accès aux tablettes de leurs commerces difficile pour les producteurs et les transformateurs du Québec et de ses régions.
Écarts à combler	L'accès aux tablettes des commerces des distributeurs alimentaires doit être facilité pour les producteurs et les transformateurs québécois.

Sources : Compilation de l'auteure à partir des mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de l'Association des Éleveurs de volailles du Québec, de l'UPA, de l'Association québécoise des producteurs en pépinières, du Conseil de la transformation alimentaire et des produits de la consommation, d'Équiterre.

Ainsi, selon ce discours, pour faciliter l'accès aux tablettes des grands distributeurs pour les producteurs et les transformateurs québécois, le gouvernement pourrait réguler le pouvoir de marché des distributeurs en encadrant leurs pratiques commerciales et leurs politiques d'achat.

En résumé, les acteurs qui portent le référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs proposent des instruments d'information visant les consommateurs tandis que ceux qui portent le référentiel sur le pouvoir de marché des distributeurs proposent plutôt des instruments de régulation visant les grands distributeurs. Est-ce que de tels instruments ont été mis en place entre 1990 et 2010? Pour répondre à cette question, la prochaine section identifie et compare les instruments proposés par les acteurs et ceux qui ont été effectivement mis en place entre 1990 et 2010 par le gouvernement du Québec.

5.2.10 Instruments en lien avec les pouvoirs de marché des consommateurs et des distributeurs

Plusieurs suggestions d'instruments se retrouvent dans les mémoires déposés en 2008 à la CAAAQ en lien avec les pouvoirs de marché des consommateurs et des distributeurs. Nous les avons regroupés par type, en nous inspirant des types d'instruments proposés par Howlett, Ramesh et Perl (2009), puis nous les avons mis en parallèle avec les principaux instruments mis en œuvre par le MAPAQ entre 1990 et 2010 (tableau 5.15). Cette mise en parallèle permet de constater que le gouvernement a privilégié des stratégies pour mieux informer les consommateurs de produits agricoles et agroalimentaires entre 1990 et 2010,

mais n'a pas mis en place de nouveaux instruments financiers ou de régulation des pouvoirs de marché. En effet, l'appui à la création et au développement d'instruments visant à informer et à guider les décisions d'achats des consommateurs (et des autres acheteurs d'aliments comme les institutions publiques) a été important durant cette période. Ces instruments se distinguent par le fait qu'ils visent à informer mais sans intervenir ni réguler les pouvoirs de marché au sein de la filière. C'est la même logique qui a prévalu dans la décennie 1990 lorsque le MAPAQ a favorisé la concertation des acteurs agroalimentaires par secteur (ex. : porc, fraises et framboises), en appuyant financièrement et techniquement la création de Tables filières et en adoptant un cadre législatif pour favoriser la mise sur pied de Chambres de coordination (Appendice G). Ces outils de concertation visaient une meilleure circulation d'information entre les acteurs d'une filière (producteurs agricoles, fournisseurs d'intrants, transformateurs et distributeurs alimentaires), mais sans leur pouvoir de marché.

Tableau 5.15 Instruments politiques en lien avec les consommateurs et les distributeurs d'aliments

<i>Types d'instruments</i>	<i>Exemples d'instruments politiques</i>	
	<i>Proposés par des acteurs (a)</i>	<i>Existant entre 1990 et 2010 (b)</i>
Information des consommateurs et autres acheteurs de produits agricoles et agroalimentaires (1)	Observatoire des prix des aliments	Aucun instrument identifié
	Appuyer la promotion des produits du Québec et de ses régions	Appui technique et financier aux projets de promotion des produits du Québec et de ses régions (2) - diverses années
	Sensibiliser les consommateurs sur l'importance d'acheter des produits respectant des critères environnementaux et sociaux	Appui technique et financier à la promotion et à la commercialisation des produits biologiques - diverses années
	Développer les certifications sur l'origine des produits québécois et les produits biologiques Améliorer les lois et règlements d'étiquetage sur l'origine d'un produit	Appui à Aliments du Québec -1996 (3) Appui à Québec Vrai 1991-1997 (4) <i>Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants</i> (ex. : biologique) - 2006 Représentation auprès du gouvernement fédéral sur des enjeux d'étiquetage - diverses années
	Favoriser les produits québécois et biologiques dans l'approvisionnement des institutions (ex. : hôpitaux, écoles)	Stratégie de positionnement des aliments du Québec sur le marché institutionnel (ex. : hôpitaux, écoles) - 2013
Régulation des prix et des pouvoirs de marché	Encadrer la fixation des prix des aliments ainsi que l'accès aux aliments	Maintien de la fixation du prix du lait de consommation au détail (5) Aucun nouvel instrument identifié
	Encadrer (réglementation) les pratiques d'approvisionnement des distributeurs afin de favoriser la présence de produits québécois sur leurs tablettes	Aucun instrument identifié (6)
Mesures financières influençant le pouvoir de marché	Favoriser les achats écoresponsables des consommateurs par des mesures fiscales	Aucun instrument identifié

(1) Les instruments de cette section ont été classés dans la catégorie instruments d'information puisque, s'ils se matérialisent parfois par des aides financières ou des cadres réglementaires, ils visent ultimement à informer les acheteurs.

(2) Par exemple : Aliments du Québec; Cuisine régionale au Québec; Québec à votre table; appui aux identifiants régionaux (ex. : Le Bon Goût Frais de la Gaspésie).

(3) Aliments du Québec, mis en place en 1996, vise à favoriser la présence de produits québécois sur les tablettes des grands distributeurs par une stratégie d'information et de promotion auprès des consommateurs. Plus de détails sont donnés à l'Appendice G.

(4) Québec Vrai, dont la création a été appuyée par le MAPAQ au début des années 1990, devient une certification biologique gérée par l'organisme de certification du même nom en 1997 (Québec Vrai, page consultée le 26 octobre 2015).

(5) La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec fixe les prix maximum et minimum du lait de consommation au détail.

(6) En 1999, le MAPAQ met en place un suivi des achats de produits québécois par les grands distributeurs alimentaires. Cependant, ce suivi s'est arrêté quelques années plus tard (CCDA, 2007, p. 4).

Sources : (a) Compilation de l'auteure à partir des mémoires déposés à la CAAAQ par des acteurs d'origine variée; Gervais et Lambert (2008). (b) Différents rapports annuels du MAPAQ entre 1990 et 2011; MAPAQ, 2013d.

5.3 Coordination des acteurs et coalitions

Dans les sections précédentes, les acteurs des milieux agricoles, alimentaires et consommateurs ont été présentés. Les autres acteurs qui influencent les politiques agricoles seront présentés plus loin dans la thèse (par exemple, les groupes environnementaux sont présentés dans le chapitre 7 sur l'action publique en agroenvironnement). Dans certaines conjonctures et face à certains enjeux, ces différents acteurs peuvent chercher à se coordonner et à former des coalitions. Les données analysées dans notre thèse permettent de dresser un portrait de ces relations et coalitions au cours de la décennie 2000¹. Nous présentons ce portrait en deux temps : les acteurs qui partagent des valeurs² ou des croyances profondes³ (section 5.3.1) et les acteurs qui forment des coalitions officielles basées sur le partage de croyances politiques ou secondaires⁴ (section 5.3.2).

5.3.1 Acteurs partageant des croyances profondes

Les acteurs peuvent être regroupés selon leurs alliances implicites, non négociées et sans structure formelle. Parmi ces alliances informelles, nous distinguons celles reposant sur le partage de valeurs ou de croyances profondes similaires. À cet effet, deux continuums de valeurs, issues de la littérature, sont riches d'enseignements

Le premier continuum est celui se situant entre la primauté de la liberté individuelle et celle des outils de régulation collective. Ce continuum peut être associé au classique débat droite-gauche en économie ou encore à l'équilibre, prôné dans la littérature sur le développement durable, entre autonomie/liberté de l'individu et équité/solidarité/cohésion

¹ Ce portrait est partiel puisqu'il repose seulement sur des données documentaires et des écrits officiels rendus publics (site internet officiel, rapports annuels, mémoires, etc.). Il ne peut donc contenir l'ensemble des relations entre acteurs. Une étude approfondie des relations entre les acteurs et des coalitions représente une recherche en soi et devrait reposer sur des données plus larges incluant, par exemple, des entrevues avec un large bassin d'acteurs.

² Selon les termes de Muller (2009).

³ Selon les termes de Sabatier et Weible (2007).

⁴ Selon les termes de Sabatier et Weible (2007).

au sein des communautés. Pour nous aider à situer les acteurs sur ce continuum, nous avons analysé leurs positions sur trois sujets:

- 1) opposé / favorable à la régulation des marchés agricoles;
- 2) opposé / favorable à l'accréditation syndicale unique;
- 3) opposé / favorable à la régulation volontaire des entreprises ou à plus de réglementation gouvernementale.

De cette analyse, des constats émergent. Les acteurs adoptent une approche plus pragmatique qu'idéologique : leurs prises de positions reflètent davantage leurs croyances secondaires et leurs intérêts qu'une adhésion à des croyances profondes ou valeurs. Par exemple, l'UPA penche du côté de la régulation lorsqu'il est question des marchés et de l'accréditation syndicale unique. Cependant, elle penche généralement du côté d'une approche volontaire plutôt que d'un encadrement accru des entreprises pour répondre à des attentes sociétales comme la protection de l'environnement. Pour sa part, le Conseil de la transformation alimentaire du Québec est plutôt favorable au libre-marché, mais propose tout de même de réglementer les pratiques commerciales des grands distributeurs pour favoriser l'accès à leurs tablettes. Finalement, les associations environnementales et consoméristes demandent de réglementer davantage les entreprises, mais certaines d'entre elles s'opposent à des régulations imposées, par exemple à l'accréditation syndicale unique. Des acteurs semblent tout de même adhérer de façon plus marquée soit aux valeurs de liberté (Croplife, Conseil des entrepreneurs agricoles, Association québécoise des industries en nutrition animale), soit aux valeurs de régulation collective ou gouvernementale (UPA, Équiterre, des associations environnementales).

Le deuxième continuum est celui se situant entre, d'une part, la réponse aux attentes sociétales (environnement, gestion des odeurs, saine alimentation, etc.) en agriculture par des solutions technologiques avant tout et, d'autre part, une réponse qui privilégie plutôt les

changements de pratiques et de comportements¹. Pour nous aider à situer les acteurs sur ce continuum, nous avons, ici encore, analysé leurs positions sur trois sujets :

1) l'acteur privilégie l'utilisation d'intrants technologiques (engrais de synthèse, pesticides, OGM, hormones, etc.) / l'acteur privilégie la réduction ou l'arrêt de l'utilisation de ces intrants;

2) pour mieux répondre aux impératifs environnementaux, l'acteur privilégie les solutions techniques impliquant l'utilisation de nouveaux équipements technologiques (par exemple, l'agriculture de précision ou le traitement du lisier) / l'acteur privilégie plutôt des changements de pratiques, de comportements, voire de modèles de production (par exemple, l'agriculture biologique).

Ici, selon nos analyses, les acteurs de la société civile peuvent être regroupés en deux pôles². Les fournisseurs d'intrants agricoles misent principalement sur des solutions techniques et technologiques pour répondre aux attentes sociétales. Pour leur part, les acteurs environnementaux et consommateurs, des associations regroupant des entreprises agricoles biologiques, Équiterre et l'Union paysanne misent principalement sur des changements de comportements, de pratiques, voire de modèles de production. Entre ces deux pôles se situent des associations agricoles, affiliées ou non à l'UPA, des centres de recherche agroenvironnementaux ainsi que les milieux municipaux; ce troisième groupe d'acteurs est demandeur de tous les types de solutions pour concilier développement agricole et attentes sociétales.

Outre ces regroupements d'acteurs basés sur des valeurs implicites partagées, les acteurs se regroupent aussi en coalitions formelles, négociées et explicites.

¹ Inspiré de van Zeijl-Rozema et autres (2008).

² Des acteurs publics pourraient également être positionnés sur ce continuum. Par exemple le *Ministère de l'environnement* serait associé aux acteurs privilégiant les solutions techniques, surtout dans la décennie 1990, car ses interventions en milieu agricole et la réglementation qu'il met en place sont tournées principalement vers l'installation de structures d'entreposage des fumiers pour prévenir la pollution agricole.

5.3.2 Coalitions formelles des acteurs et partage de croyances politiques et secondaires

Nos analyses documentaires nous ont permis d'identifier cinq coalitions formelles qui ont émergé durant la décennie étudiée en lien avec l'agriculture (tableau 5.16).

Tableau 5.16 Organisations faisant partie de coalitions formelles en lien avec l'agriculture, créées entre 1990 et 2010 au Québec

<i>Coalitions</i>	<i>Fon- dation</i>	<i>Exemples d'organisations membres</i>					
		<i>Intrants</i>	<i>Agricul- ture</i>	<i>Agriculture et citoyens</i>	<i>Environ- nement</i>	<i>Consom- mateurs</i>	<i>Municipalités</i>
Réseau québécois contre les OGM	2000	---	---	Équiterre Union Paysanne	Nature Québec Greenpeace, etc.	Union des consom- mateurs	---
GO5	2003	AQINAC Coop Fédérée	UPA	---	Nature Québec	---	Municipalités et MRC individuelles
SOS 30	2005*	Coop Fédérée	UPA	Équiterre	Nature Québec, Greenpeace, etc.	--	--
Souveraineté alimentaire	2008	Coop Fédérée	UPA	Équiterre	---	Option consom- mateurs	FQM
Coalition pour la liberté d'association en agriculture	2009*	---	Céréaliers du Québec, etc.	Union paysanne	---	---	---

*Ces coalitions ne semblent plus actives; leur site internet n'est plus fonctionnel.

Sources: Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec, page consultée le 9 octobre 2012; Coalition pour la protection du territoire agricole, 2005; SOS 30, page consultée le 17 novembre 2010; Coalition souveraineté alimentaire 2010a, 2011b, 2012, page consultée le 21 janvier 2013; GO5, page consultée le 29 octobre 2012; Réseau québécois contre les OGM, page consultée le 17 novembre 2012.

En utilisant les concepts de Sabatier et Weible (2007), ces cinq coalitions regroupent des acteurs partageant les mêmes croyances politiques ou secondaires (plutôt que des valeurs profondes comme dans la section précédente). Au plan de leur composition, deux d'entre elles regroupent des acteurs plutôt homogènes.

- Le réseau québécois contre les OGM (2000) rassemble principalement des acteurs environnementaux et citoyens.
- La Coalition pour la liberté d'association en agriculture était composée d'associations agricoles s'opposant à l'accréditation unique de l'UPA.

Les trois autres coalitions formelles ont été initiées par l'UPA et regroupent des acteurs plus diversifiés. Elles visent à défendre des instruments de la politique agricole (gestion de l'offre, protection du territoire agricole) et la légitimité de la régulation gouvernementale des marchés agricoles (Coalition sur la souveraineté alimentaire).

Les deux coalitions prônant des changements (contre les OGM et contre l'accréditation syndicale unique) sont portées par des groupes d'acteurs dont la diversité est limitée. Pour leur part, les trois coalitions visant la défense des politiques existantes, associées au référentiel sur la protection des revenus agricoles et de l'intervention gouvernementale, ont une portée plus large et regroupent des acteurs d'horizons différents. Ainsi, aucune coalition n'a la force politique ou la volonté de provoquer un changement de référentiel.

Nos analyses nous ont également amenée à identifier des acteurs qui semblent se positionner comme des médiateurs potentiels capables de favoriser la coordination et l'apprentissage des acteurs ainsi que l'interaction entre différents référentiels.

10.2.3 Acteurs médiateurs

La Coop Fédérée, l'UPA, Équiterre et Nature Québec sont les organisations qui participent le plus aux coalitions formelles (tableau 5.16). Ces acteurs, malgré des intérêts parfois différents, s'allient avec d'autres acteurs pour défendre certaines croyances politiques ou secondaires. Ainsi, nous associons ces acteurs à ce que des auteurs dans la littérature qualifient de courtiers politiques¹ ou de médiateurs² ou, encore, qui ont des ressources relationnelles³ élevées. En plus de leur propension à intégrer les coalitions formelles abordées précédemment, la structure décisionnelle de ces acteurs renforce leur capacité de jouer le rôle de médiateur :

- La structure décisionnelle de l'UPA (regroupement d'une quarantaine de syndicats/fédérations diversifiés, par région et par secteur) l'amène à rechercher des

¹ Selon les termes de Sabatier et Weible (2007).

² Selon les termes de Muller (2009).

³ Selon les termes de Lemieux (2009).

compromis possibles lorsqu'elle prend une position au nom de ses 42 000 membres provenant de régions et de secteurs agricoles aux intérêts différents.

- La structure décisionnelle de la Coop Fédérée (coopérative dirigée principalement par des producteurs agricoles membres de coopératives d'intrants) l'amène à concilier les impératifs de l'agriculture et de la fourniture d'intrants (engrais, pesticides, produits pétroliers, etc.).
- Équiterre est un groupe environnemental qui regroupe à la fois des producteurs agricoles et des citoyens-consommateurs. Elle réalise aussi des projets parmi lesquels un réseau d'Agriculture soutenue par la communauté (ASC), et collabore avec des partenaires d'origines et de milieux différents, dont l'UPA.
- Nature Québec est une association écologiste qui prend des positions pour la protection de l'environnement. Elle collabore aussi avec le monde agricole sur des projets, par exemple en développant des outils et des formations sur des enjeux agroenvironnementaux.

Ces quatre acteurs apparaissent avoir une capacité particulière à créer des ponts entre des groupes qui ont des positions et des intérêts différents. Selon la littérature, les acteurs jouant un tel rôle peuvent ultimement contribuer à des changements profonds de référentiels ou de paradigmes dans les politiques¹. Comme nous le verrons en conclusions de cette thèse, il n'y aura pas de changements profonds de référentiels en agriculture au Québec entre 1990 et 2010. Si ces quatre acteurs (et d'autres) ont contribué à l'apprentissage des acteurs et à faire évoluer leurs discours, aucun acteur, ni aucune coalition, n'a imposé un changement radical de référentiel durant cette période. Nous assistons plutôt à la mise en place de coalitions dont la durée de vie est plus ou moins longue et dont l'influence politique, faible ou modérée, se limite à soutenir ou à adapter, de façon générale, les instruments politiques existants plutôt qu'à proposer de nouveaux instruments.

¹ Selon Muller, des acteurs médiateurs vont exercer un leadership et pousser les autres acteurs à adapter le référentiel sectoriel au référentiel global. Selon Hall, un changement de paradigme s'institutionnalise lorsqu'une coalition d'acteurs portant le nouveau paradigme devient dominante et prend le pouvoir. Selon Sabatier, les changements de politiques découlent de l'interaction de deux à quatre coalitions d'acteurs et par l'action d'acteurs qui jouent le rôle de « courtiers politiques » (*policy brokers*).

5.4 Synthèse et discussion

Le système d'acteurs publics et de la société civile influençant les politiques agricoles s'est modifié au Québec entre 1990 et 2010. Plus particulièrement, le rôle du MAPAQ a évolué (figure 5.5). La durée des mandats des ministres responsables de ce ministère, un des plus anciens du gouvernement du Québec, est plus courte au cours de cette période (environ deux ans entre 1994 et 2010) que durant les décennies précédentes. Par ailleurs, si les principaux instruments politiques agricoles sont restés sous l'égide du MAPAQ, ce dernier interagit et partage de plus en plus ses prérogatives avec d'autres acteurs situés à différents paliers gouvernementaux, notamment avec les municipalités et les MRC, avec le gouvernement fédéral¹ et dans le cadre d'ententes de commerce international (ex. : OMC). Dit autrement, et en paraphrasant Hooghe et Marks (2003) et Lang, Barling et Caraher (2009), le système de gouvernance des politiques agricoles du Québec évolue d'une gouvernance où le gouvernement central (ici le gouvernement du Québec et le MAPAQ) joue un rôle central vers une gouvernance multiniveaux où son rôle est partagé avec d'autres paliers gouvernementaux.

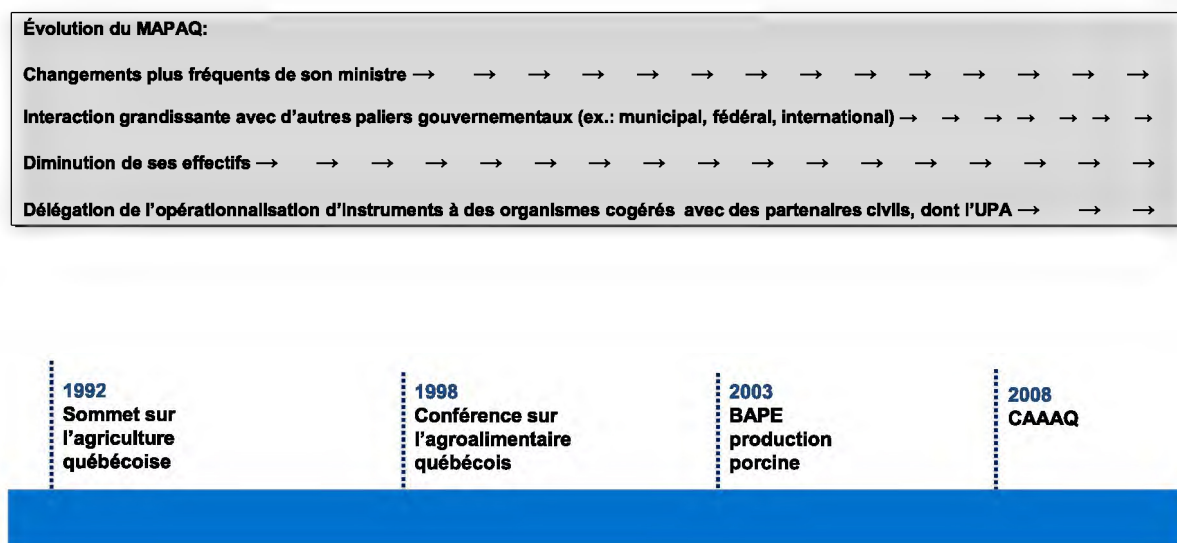
Durant la même période, le MAPAQ et les organismes sous sa responsabilité ont connu, comme d'autres ministères et organismes du gouvernement québécois, une baisse marquée de leurs effectifs; cette diminution a surtout touché leurs fonctions administratives, scientifiques et de conseils auprès des entreprises agricoles. Dans ce contexte, le MAPAQ a délégué certaines de ses responsabilités et multiplié les partenariats avec des partenaires de la société civile. En d'autres mots, et en utilisant la typologie des instruments proposée par Howlett, Ramesh et Perl (2009), le MAPAQ change ses façons de faire en ayant recours à des instruments procéduraux de régulation, notamment par la création de partenariats et d'organismes, principalement à buts non lucratifs, et par l'impartition de certaines de ses fonctions à ces organismes. Ces partenariats se formalisent surtout dans les champs du

¹ Nous expliquerons plus en détail les interactions grandissantes entre les politiques québécoises et canadiennes dans le domaine de la protection du revenu agricole dans le chapitre 6.

développement et de la diffusion d'expertises, de la promotion et du développement des marchés, ainsi que de la protection des revenus et du financement agricoles.

Dans la plupart des cas, le MAPAQ cogère et cofinance ces organismes avec des partenaires de la société civile. Il leur délègue l'opérationnalisation d'instruments et de programmes tout en se gardant la prérogative de définir leurs orientations. Ainsi, le rôle des partenaires civils est encadré par des lois, des règlements, des programmes ou des ententes sous la responsabilité du MAPAQ et du gouvernement. Par exemple, l'UPA, la Coop Fédérée, l'AQINAC et d'autres acteurs sont administrateurs de centres d'expertise dont les opérations sont encadrées par des conventions avec le MAPAQ. Par ailleurs, en devenant membre du conseil d'administration de La Financière agricole du Québec en 2001, l'UPA devient partie prenante de l'administration des programmes de protection des revenus agricoles, programmes qui restent définis et encadrés par des lois et des règlements. L'UPA (et d'autres partenaires de la société civile) participent également à l'administration de programmes de services-conseils agricoles avec la création des réseaux Agriconseils en 2005; ici encore les objectifs et modalités de ces programmes continuent d'être définis par les gouvernements (provincial et fédéral). D'autres partenaires du MAPAQ, notamment la Coop Fédérée, l'AQINAC, des associations du secteur alimentaire et des organismes d'expertise, deviennent également administrateurs d'organismes responsables de promotion et de développement des marchés agroalimentaires.

Figure 5.5 Faits marquant l'évolution du MAPAQ entre 1990 et 2010



Source : Compilation de l'auteure, selon section 5.1 de cette thèse.

En même temps que l'UPA participe à l'opérationnalisation et à l'administration d'instruments gouvernementaux, son accréditation unique est débattue dans le milieu agricole, ainsi que dans les médias et sur la place publique. Des associations agricoles¹ sont créées durant la décennie 2000, dont l'Union paysanne en 2001, avec la mission de s'opposer à cette accréditation unique encadrée par la *Loi sur les producteurs agricoles* depuis 1972. Le discours de ces associations s'oppose au discours des associations affiliées à l'UPA qui prônent plutôt le *statu quo* et le maintien de l'accréditation unique. Un débat de valeur émerge au sein du milieu agricole qui oppose : 1) des valeurs de liberté individuelle,

¹ Le discours de ces acteurs a eu un impact médiatique significatif durant la période étudiée, notamment dans la décennie 2000. Cet impact médiatique et la place des politiques agricoles dans les médias en général, qui ouvrent des perspectives de recherche intéressantes, ne sont cependant pas l'objet de cette thèse.

basées sur la croyance que les intérêts du secteur agricole seraient mieux servis si les producteurs agricoles contribuaient à une association agricole de leur choix; 2) des valeurs de cohésion collective basées sur la croyance que leurs intérêts sont mieux servis lorsque tous les producteurs agricoles font front commun et rassemblent leurs ressources en contribuant à une seule association (évitement du phénomène du passager clandestin). Sur ce dernier point, rappelons que l'UPA, par sa double structure (régionale et sectorielle) et par le fait qu'elle rassemble plus d'une quarantaine d'affiliés est, en soi, un mécanisme de coordination et amène ses dirigeants à des arbitrages internes entre régions et secteurs.

Le référentiel d'opposition à l'accréditation unique de l'UPA reste au stade d'émergence durant la période étudiée; il ne se développera pas suffisamment pour déboucher sur des changements à la *Loi sur les producteurs agricoles*. L'accréditation unique est ainsi maintenue dans un contexte où :

- Le débat demeure sur le plan des valeurs. Peu d'experts et d'études évaluent et mesurent les effets socioéconomiques de cette accréditation unique sur le développement et les politiques agricoles.
- Des décisions judiciaires, dont les jugements Croteau (2000) et Mireault (2006), reconnaissent que l'accréditation unique ne heurte pas les libertés d'association et d'expression et qu'en ce sens, la *Loi sur les producteurs agricoles* ne contrevient pas aux lois institutionnelles.
- La force politique des associations agricoles s'opposant à l'accréditation unique reste marginale, ces associations ne réussissant pas, malgré la tentative, en 2009, de la Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec d'étendre son action afin de regrouper un nombre significatif de producteurs agricoles.

Si l'opposition à l'accréditation unique de l'UPA n'a pas débouché sur des changements législatifs, l'influence politique de l'UPA évolue tout de même entre 1990 et 2010. La relation historique étroite entre le MAPAQ et l'UPA change : cette dernière partage désormais son influence avec d'autres acteurs de plus en plus nombreux et diversifiés, qui

proviennent à la fois du secteur agricole, mais aussi du reste de la société. Des processus décisionnels et de consultation sont ajustés et élargis à un plus grand nombre d'acteurs.

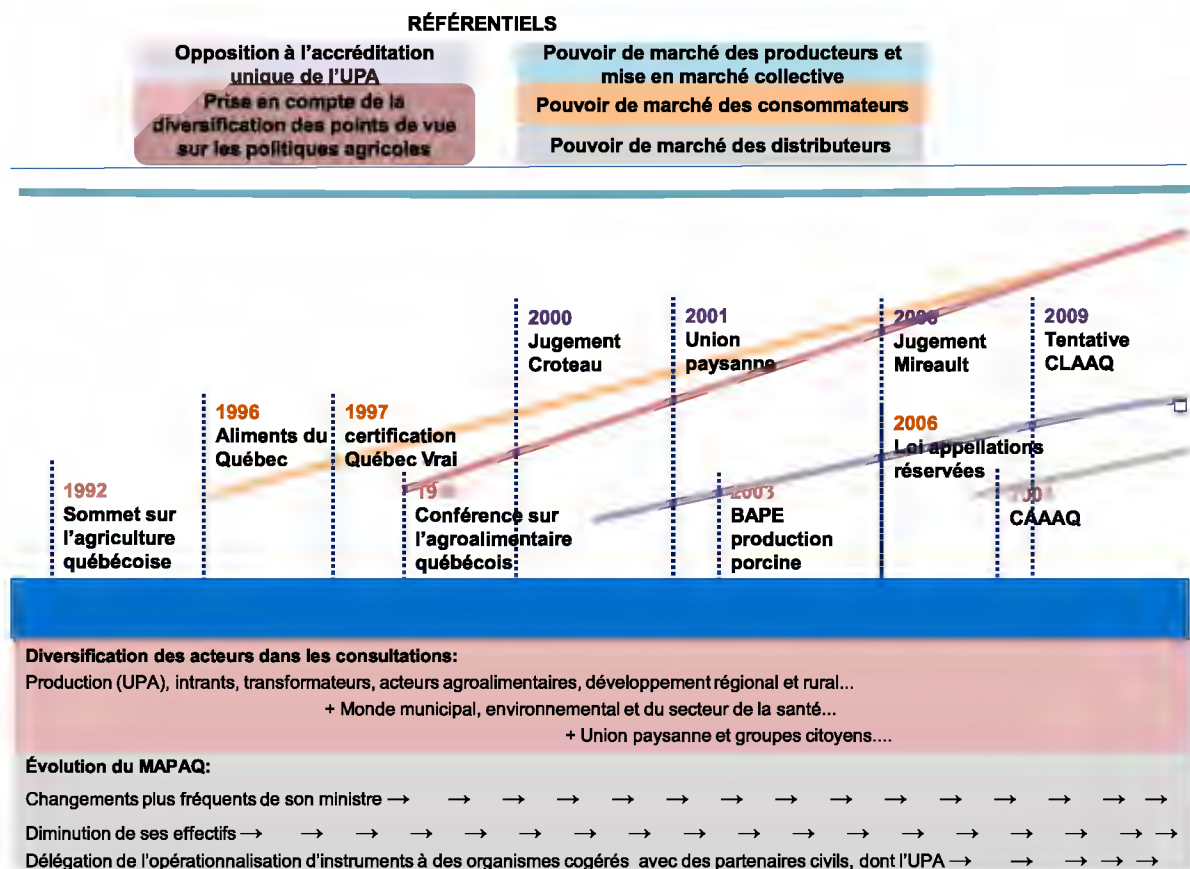
L'UPA navigue au sein d'un secteur où cohabitent de plus en plus d'associations agricoles prenant des positions diversifiées. Premièrement, la Coop Fédérée, l'AQINAC et Croplife jouent un rôle grandissant au sein du secteur et des politiques agricoles; elles deviennent parties prenantes d'organismes paragouvernementaux, notamment les centres d'expertise, ainsi que de certaines stratégies gouvernementales. Deuxièmement, de nouvelles associations agricoles apparaissent dans le paysage agricole québécois, surtout dans la décennie 2000. Certaines d'entre elles, comme l'Union paysanne et le Conseil des entrepreneurs agricoles, sont créées; leur objectif est de s'opposer à l'accréditation unique de l'UPA ou encore à la mise en marché collective. D'autre part, de nouvelles associations agricoles se consacrent à des modes de production dits alternatifs, comme la production biologique soutenue par la communauté, patrimoniale ou paysanne. Certaines de ces associations sont affiliées à l'UPA (ex. : Fédération d'agriculture biologique), d'autres collaborent avec elle dans le cadre de projets (Équiterre) et d'autres s'y opposent (Union paysanne).

En plus de voir s'élargir la diversité des points de vue au sein du secteur agricole, les politiques de ce secteur s'ouvrent graduellement à une diversité d'acteurs non agricoles entre 1990 et 2010. Par exemple, le *membership* d'Équiterre (environ 8000 membres) et de l'Union paysanne (environ 900 membres) réunit à la fois des producteurs agricoles et des citoyens-consommateurs. Ces organisations, bien que la part de leur *membership* agricole reste marginale, ouvrent les débats agricoles à des acteurs non agricoles. En outre, la présence d'acteurs externes au secteur agricole dans les grandes consultations agricoles augmente au fil des années. Cette intégration d'acteurs non agricoles dans les débats sur l'agriculture se fait principalement en amont de l'élaboration des politiques et lors des consultations gouvernementales sur les grands enjeux de ce secteur (Conférences de 1998 à 2001, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou BAPE en 2003, CAAAQ en 2008).

En résumé, le pouvoir politique de l'UPA évolue durant la période 1990-2010. Comme nous l'avons vu précédemment, le référentiel s'opposant à son accréditation unique (figure 5.6, trait mauve) n'a pas dépassé le stade d'émergence. Pour sa part, le référentiel sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles (figure 5.6, trait rouge) a émergé et s'est développé principalement à partir de la Conférence sur l'agroalimentaire québécois de 1998, première consultation sur l'agriculture à laquelle des acteurs non agricoles (ex. : environnement) ont été formellement intégrés. Ainsi, le gouvernement agit pour augmenter le pouvoir des autres acteurs que l'UPA, notamment :

- en continuant d'élargir la palette d'acteurs qu'il consulte, ce qui se reflète notamment dans la diversité des acteurs participant aux consultations du BAPE sur la production porcine en 2003 et à la CAAAQ en 2008;
- en intégrant des acteurs non agricoles, dont la mission est liée directement par l'instrument agricole en discussion, aux réflexions sur certains instruments spécifiques de la politique agricole; ces acteurs non agricoles sont plus souvent des ministères, mais plus rarement des organismes de la société civile.

Figure 5.6 Évolution des référentiels sur l'opposition à l'accréditation unique de l'UPA¹, sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles², sur le pouvoir de marché des producteurs agricoles³, sur le pouvoir de marché des consommateurs⁴ ainsi que sur le pouvoir de marché des distributeurs⁵, au Québec, entre 1990 et 2010



Note¹ : Le trait mauve représente le référentiel sur l'accréditation unique de l'UPA qui a émergé au début des années 2000 dans la foulée de la création d'associations s'y opposant.

Note² : Le trait rouge représente le référentiel sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles, qui a émergé principalement à partir de la Conférence sur l'agroalimentaire québécois de 1998 et s'est développé par la suite.

Note³ : Le trait bleu ciel représente le référentiel sur le pouvoir de marché des producteurs agricoles et la mise en marché collective qui s'est développé et a atteint sa maturité à partir de la décennie 1950 (*Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* en 1956); ce référentiel est entré dans une phase de reformulation entre 1990 et 2010.

Note⁴ : Le trait orange représente le référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs qui a émergé et s'est développé, avec l'appui du MAPAQ aux campagnes de promotion et aux certifications volontaires comme Aliments du Québec à partir de 1996 et la certification biologique (Québec Vrai) à partir de 1997.

Note⁵ : Le trait gris représente le référentiel sur le pouvoir de marché des distributeurs qui a émergé principalement dans la période entourant la CAAAQ (2008).

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 5.2 de cette thèse.

Le développement du référentiel sur la prise en compte de la diversification des points de vue sur les politiques agricoles se poursuivra d'ailleurs dans les années qui suivront 2010¹. Néanmoins, nous ne considérons pas que ce référentiel a atteint un stade de maturation puisque l'intégration d'une diversité d'acteurs de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des instruments de la politique agricole, incluant les associations externes au secteur agricole, reste, en 2010, inégale d'un instrument à l'autre. Par ailleurs, il est à noter que si des coalitions se forment entre des acteurs diversifiés et que certains acteurs apparaissent avoir une capacité particulière à jouer un rôle de médiateur et à créer des liens de coordination entre différents groupes, l'effet de ces coalitions et de ces acteurs médiateurs reste limitée sur l'évolution de l'action publique en agriculture entre 1990 et 2010.

Dans un autre ordre d'idée, si le pouvoir politique de l'UPA a évolué, il en est de même du pouvoir de marché de ses membres, les producteurs agricoles. Leur pouvoir de marché s'est raffermi face aux acheteurs de leurs produits, les transformateurs alimentaires, notamment en raison de la mise en marché collective découlant de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* de 1956². Depuis l'adoption de cette Loi, le référentiel sur la pertinence de renforcer le pouvoir de marché des producteurs agricoles par la mise en marché collective fait l'objet d'un consensus social au Québec et peut être considéré comme un référentiel mature. Ce consensus, s'il est moins fort dans la décennie 2000 qu'en 1956, demeure néanmoins présent. Les fondements du système de mise en marché collective ne sont pas remis en question lors de la CAAAQ ni lors d'autres consultations sur l'agriculture. Néanmoins, il est demandé par des acteurs d'ajuster certains

¹ Notons, à titre indicatif, la composition diversifiée de la Table de concertation des partenaires du secteur bioalimentaire québécois, mise en place par le gouvernement du Parti Québécois pour mettre en œuvre la *Politique de souveraineté alimentaire* de 2012, ou encore la place prioritaire donnée aux consommateurs ainsi qu'aux associations consoméristes et citoyennes dans les démarches associées au Sommet de l'alimentation organisé en 2017 par le MAPAQ sous le règne du Parti Libéral.

² Rappelons que cette loi permet de rendre obligatoire la négociation collective des conditions de vente d'un produit, par l'intermédiaire d'un plan conjoint régi par un office de producteurs, lorsqu'une majorité de productrices et de producteurs agricoles d'un secteur y a consenti par vote. Lors de son adoption, la faiblesse du pouvoir de marché des agriculteurs faisait l'objet d'un fort consensus social, ce qui avait favorisé l'adoption de la *Loi*.

modes opératoires de ce système afin de l'adapter au contexte de l'agroalimentaire qui a évolué depuis sa création (ex. : nouvelles exigences des consommateurs et demande plus forte de produits différenciés, concurrence accrue des produits importés et concentration des grands distributeurs). Certains ajustements y sont d'ailleurs apportés, dont l'imposition d'un examen régulier des plans conjoints par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec à partir de 1990 et l'adaptation de ces plans et des processus de négociation entre producteurs agricoles et transformateurs aux nouvelles réalités commerciales¹. Ces ajustements contribuent à la reformulation, mais aussi au maintien de la légitimité du système de mise en marché collective dans les décennies 1990 et 2000 (figure 5.6, trait bleu ciel).

L'évolution du contexte commercial amène également les acteurs québécois à formuler des discours sur le pouvoir de marché non pas seulement des producteurs agricoles, comme cela est le cas depuis plusieurs décennies, mais également, et cela est plus nouveau, sur celui des consommateurs. Le référentiel axé sur le pouvoir de marché des consommateurs émergera et se développera durant la période étudiée (figure 5.6, trait orange). Ce référentiel, porté principalement par un discours d'acteurs consuméristes et citoyens, accorde une grande importance aux critères d'achat des consommateurs d'aliments, critères basés sur le prix mais aussi sur des enjeux sociaux et environnementaux. Selon ces acteurs, le gouvernement a ainsi un rôle à jouer dans l'information du consommateur (ex. : observatoire, étiquetage, certification), forme d'intervention que privilégie d'ailleurs le MAPAQ durant la période étudiée, en appuyant notamment des campagnes de promotion et des certifications volontaires comme Aliments du Québec à partir de 1996 et la certification biologique à partir de 1997.

Ainsi, le référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs se formalise principalement par des instruments visant à informer les consommateurs pour leur

¹ Ces ajustements se notent également par des ajustements aux modalités de certains plans conjoints pour répondre aux demandes des consommateurs et de producteurs agricoles et faciliter, par exemple, la commercialisation de produits biologiques et les ventes en circuit court.

permettre d'exercer leur pouvoir d'achat dans un contexte de libre-marché, soit une forme d'intervention gouvernementale rejoignant à la fois le discours consumériste et le discours économique axé sur la prédominance du libre marché porté par certains agroéconomistes et acteurs alimentaires. Le référentiel sur le pouvoir de marché des consommateurs ne se formalisera cependant pas par des instruments de régulation des prix des aliments tel que le souhaiteraient des associations consuméristes et citoyennes.

Cette préférence pour des instruments d'information par rapport à des instruments de régulation caractérise également le référentiel sur le pouvoir de marché des distributeurs. Par exemple, l'idée de réguler et d'encadrer les pratiques commerciales et les politiques d'achat des distributeurs n'a pas eu de suite au cours de la période étudiée. Par ailleurs, peu d'experts, peu d'universitaires, et surtout peu d'acteurs gouvernementaux s'intéressent et analysent ces pratiques au Québec entre 1990 et 2010. Cela contribue à expliquer pourquoi le référentiel sur le pouvoir de marché des distributeurs reste au stade d'émergence (figure 5.6, trait gris). D'autres interventions ont été privilégiées par le gouvernement du Québec, soit l'appui au développement de tables filières et de chambres de coordination. Il s'agit, ici encore, d'instruments procéduraux de type informatif qui visent à développer des liens de concertation et d'affaires entre les acteurs d'une filière et non pas à réguler les rapports de négociation et le pouvoir de marché des acteurs agricoles et alimentaires.

Cette approche axée sur l'information est différente de celle adoptée par le gouvernement du Québec après la Deuxième Guerre mondiale, époque où les instruments de régulation ont été privilégiés, notamment la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. Ainsi, si le gouvernement du Québec a maintenu, au cours de la période 1990-2010, tout en les ajustant, les instruments de régulation mis en place dans les décennies précédentes, il n'a pas introduit de nouveaux instruments pour réguler les pouvoirs de marché des acteurs. Il a plutôt opté pour des instruments d'information visant notamment les consommateurs ainsi que l'autorégulation du secteur agroalimentaire. Le gouvernement a également, comme nous le verrons dans la section suivante, ajusté ses instruments financiers, notamment l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), visant la protection des revenus des productrices et producteurs agricoles.

6. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET ÉCONOMIE

Ce chapitre traite du référentiel sur la protection des revenus agricoles¹, dominant depuis la Deuxième Guerre mondiale, et qui a inspiré la plupart des grandes politiques agricoles depuis cette période au Québec et ailleurs dans le monde (Skogstad, 2008). Bien qu'il ait perdu en légitimité politique et qu'il ait été concurrencé par d'autres référentiels, comme celui sur le commerce et la croissance agricoles et celui sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, le référentiel sur la protection des revenus agricoles est resté dominant au Québec entre 1990 et 2010².

Les trois premières sections du chapitre 6 présentent les résultats de nos analyses en lien avec l'évolution des référentiels sur : la protection des revenus agricoles (section 6.1); le commerce et la croissance agricoles (section 6.2); la réciprocité et la souveraineté alimentaires (section 6.3). Pour chacun de ces référentiels, les discours³ des acteurs, leurs apprentissages et leurs modes de coordination sont décrits et expliqués. Les quatrième et cinquième parties de ce chapitre abordent les discours des acteurs et l'évolution de l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) (section 6.4) ainsi que l'évolution de la gestion de l'offre (section 6.5). Ces deux instruments, mis en place dans le contexte de l'après Deuxième Guerre mondiale, restent au cœur du référentiel sur la protection des revenus agricoles malgré qu'ils aient fait l'objet de débats et que leurs modes opératoires aient été ajustés entre 1990 et 2010. Finalement, la section 6.6 résume et discute les résultats de nos analyses à la lumière de nos questions de recherche.

¹ Pour fin de simplification, ce référentiel est qualifié dans le cadre de cette thèse de référentiel agroéconomique. Dans la réalité, il n'est pas purement économique puisqu'il comporte également des objectifs politiques et d'équité comme celui de maintenir la classe agricole et de lui assurer un revenu comparable à ceux des autres secteurs d'activité.

² D'autres référentiels concurrencent le référentiel sur la protection des revenus agricoles entre 1990 et 2010. Ils font l'objet des chapitres 7 à 9.

³ Rappelons que, dans le cadre de cette thèse (voir section 4.2.3), les discours sont des catégories issues de l'analyse des mémoires déposés à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ou CAAAQ (2008). Pour leur part, les référentiels sont des thèmes issus du regroupement de plusieurs discours.

6.1 Protection des revenus agricoles

La protection des revenus est un enjeu majeur dans le secteur agricole depuis bien avant 1990. Les Commissions Héon (1955) et April (1967) ont introduit les grands objectifs de la politique agricole québécoise : 1) avoir une agriculture spécialisée capable de répondre aux besoins des populations urbaines; 2) permettre aux agricultrices et aux agriculteurs d'augmenter leurs revenus.

Le but poursuivi par les propositions du Rapport April ne consistait pas à permettre au plus grand nombre d'agriculteurs de subsister. Elles visaient surtout à assurer en agriculture un niveau de vie comparable à celui des autres classes de la société en réduisant le nombre des très petites exploitations et en favorisant le développement d'exploitations qui pourraient procurer à leurs exploitants un revenu convenable. (Saint-Pierre 2009, p. 8)

Un consensus politique entre le gouvernement et l'Union des producteurs agricoles (UPA), qui représente les producteurs agricoles¹, s'établit à cet égard dans les années 1960 et 1970. En effet, à cette époque, la protection des revenus agricoles permet à la fois de répondre à des objectifs d'intérêt public (répondre aux besoins alimentaires des populations urbaines et aux besoins en main-d'œuvre des autres secteurs d'activités économiques en spécialisant et en modernisant les entreprises agricoles), tout en répondant aux objectifs des producteurs agricoles (augmenter les revenus agricoles). Cette volonté partagée de protéger les revenus agricoles est qualifiée, dans notre thèse, de référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles.

Dans ce contexte, deux instruments économiques majeurs de la politique agricole québécoise sont mis en place : la mise en marché collective (dont une des formes est la gestion de l'offre) et l'ASRA. En 2016, plus de 90 % des ventes agricoles du Québec étaient couvertes soit par la gestion de l'offre, soit par l'ASRA (Appendice E). Ces deux instruments assurent aux producteurs agricoles, dans plusieurs secteurs, un revenu basé sur les coûts moyens de leur secteur de production. Selon plusieurs de nos informateurs

¹ L'UPA (anciennement l'Union catholique des cultivateurs ou UCC) défend les intérêts des producteurs et productrices agricoles du Québec. Depuis 1972, selon la *Loi sur les producteurs agricoles du Québec*, elle est reconnue comme la seule association accréditée pour « représenter les producteurs en général auprès des pouvoirs publics ». L'histoire et la structure de l'UPA sont expliquées dans le chapitre 5 (section 5.2.2).

interviewés, ce sont les plus importants instruments de protection des revenus agricoles au Québec.

Dans le contexte des années 1990 à 2010, alors que la majeure partie de la production agricole est couverte par l'ASRA ou par la gestion de l'offre, le référentiel sur la protection des revenus agricoles est remis en question. Morisset et Couture (2010, p. 152-156) décrivent la « rupture idéologique » qui s'installe entre les gouvernements et l'UPA à partir du milieu des années 1980.

Les arguments préconisés, qui s'inspirent du discours économique sur le « problème agricole », cherchaient alors à justifier un soutien étatique permettant à la fois de protéger le revenu agricole et d'encourager le développement de l'agriculture. Au cours des années, ce discours revendicatif et sa base argumentaire avaient su s'imposer et, par conséquent, avaient contribué à forger au sein de la classe agricole une conception claire du rôle que l'État devait jouer à l'endroit de l'agriculture. D'ailleurs, les revendications formulées envers le gouvernement et les programmes de soutien à l'agriculture qui ont été mis en place à la fin des années 1960 et au cours des années 1970 se sont pour la plupart inscrits dans cette logique économique d'intervention. Mais voilà. C'était justement cette logique, ces arguments théoriques et le cadre d'intervention qui en découlait qui se voyaient sérieusement remis en question par l'État au cours des années 1980.

Morisset et Couture expliquent que, à la suite de cette rupture idéologique, dans les décennies 1990 et 2000, l'UPA développe différents argumentaires pour justifier le maintien de l'intervention gouvernementale dans la protection des revenus agricoles, notamment celui de l'importance économique du secteur agroalimentaire¹ dans l'économie du Québec et de ses régions (ex. : apport au PIB, création d'emplois). Ces argumentaires ne permettront cependant pas de rebâtir un consensus entre le gouvernement du Québec et l'UPA sur la protection des revenus agricoles.

Au contraire, le gouvernement du Québec prendra ses distances face au référentiel de protection des revenus agricoles. Différentes consultations publiques et semi-publiques sont appelées par le gouvernement du Québec entre 1990 et 2010 : le Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992, les Conférences et les Forums sur l'agriculture et l'agroalimentaire de 1998 à 2001, la consultation sur la durabilité de la production porcine en 2003 par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et la Commission sur l'avenir

¹ Le secteur agroalimentaire inclut la production agricole mais aussi la transformation alimentaire, la distribution et la restauration ainsi que les autres maillons de la filière.

de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ, 2008). Ces consultations ne visent pas l'objectif de protéger les revenus agricoles mais d'autres objectifs qui seront expliqués dans les chapitres suivants. Par ailleurs, un rapport du secrétaire général associé du Ministère du Conseil exécutif du gouvernement québécois, publié en 2009, reflète bien cette distanciation du gouvernement du Québec face à la protection des revenus agricoles (Saint-Pierre, 2009)¹. Pour le secrétaire général associé, la parité des revenus des producteurs agricoles avec le reste de la société est largement atteinte, voire dépassée. Pour étayer ce constat, il se base sur la notion de revenu des ménages (familles) agricoles, soit les revenus de l'exploitation agricole auxquels on ajoute les revenus d'autres sources et des autres membres de la famille.

Une étude attentive du revenu des familles agricoles nous apprend que le bénéfice net d'exploitation ne représente que 19 % des revenus totaux des familles agricoles, pour la période 2001-2003. Si l'on considère l'ensemble de leurs revenus (revenus hors ferme, avantages fiscaux, revenus en nature, gains en capitaux), les familles agricoles obtiennent plus que la parité avec les revenus des autres familles de la société. (Saint-Pierre, 2009, p.12)

Cette vision est différente de celle des associations agricoles qui insistent plutôt sur la baisse des revenus agricoles dans leurs mémoires présentés à la CAAAQ en 2008 (tableau 6.1).

¹ L'auteur de ce rapport, Michel Saint-Pierre, a également été sous-ministre du Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ) de 2004 à 2008.

Tableau 6.1 Discours sur la baisse des revenus agricoles

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	La baisse des revenus agricoles est causée par plusieurs facteurs comme la baisse des prix agricoles et la hausse des coûts des intrants (ex. : engrais et énergie), des technologies et des équipements. Parce que les revenus agricoles sont faibles, une grande part des ménages agricoles dépendent de revenus non agricoles (1).
Écarts à combler	Les revenus agricoles ne doivent pas baisser.
Symboles – mots clés	« Crise des revenus nets »

(1) Ce discours provient du mémoire de la Fédération des agricultrices, affiliée à l'UPA.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de l'UPA, de l'Union paysanne, de la Fédération canadienne de l'agriculture; compilation de l'auteure. Il est à noter que si ces trois associations font le constat commun que les revenus nets agricoles sont en baisse, les solutions et les changements qu'ils proposent pour y remédier se différencient par plusieurs aspects.

Somme toute, le consensus entre le gouvernement du Québec et l'UPA sur les revenus agricoles s'affaiblit et le référentiel sur la protection du revenu agricole entame une phase de reformulation (trait mauve de la figure 6.2 plus loin dans le texte). La notion même de revenu agricole est définie différemment selon les acteurs. Pour les producteurs agricoles, les revenus des exploitations agricoles sont insuffisants et ne permettent pas à toutes les familles agricoles de vivre de l'agriculture¹. Pour Saint-Pierre (2009), si l'on additionne aux revenus des exploitations agricoles les revenus hors ferme, la parité des revenus des familles agricoles avec le reste de la société est atteinte.

Malgré la perte de consensus sur l'enjeu de la protection des revenus agricoles entre les discours de l'UPA et ceux de rapports gouvernementaux entre 1990 et 2010, le référentiel sur la protection des revenus agricoles reste le référentiel agricole principal au Québec. En effet, ce référentiel continue d'être sous-jacent au maintien des grandes politiques

¹ Un lien peut être fait entre cette position et la notion de prix agricole équitable de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (2013). Selon la FAO, un prix équitable permet au producteur agricole de couvrir ses dépenses d'exploitation, un salaire décent et un montant minimal pour investir dans son entreprise.

économiques agricoles durant cette période, comme l'ASRA et la gestion de l'offre. Cet extrait du rapport final de la CAAAQ en 2008 est parlant à cet égard.

Dans les conditions de nordicité de notre agriculture québécoise, il serait pratiquement impossible de maintenir une production agricole compétitive sans la contribution des gouvernements. À peu près personne ne remet en question la pertinence du soutien de l'État à l'agriculture. Des divergences peuvent se faire jour à propos de l'importance de la contribution gouvernementale, du choix des mesures d'aide et de leur mode de gestion, mais un large consensus prévaut à l'égard de la nécessité d'un appui tangible à l'agriculture d'ici. [...] L'agriculture québécoise reçoit des gouvernements un soutien qui se compare à celui offert par un grand nombre de pays développés à leur secteur agroalimentaire.(CAAAQ, 2008c, p. 52-54)

Morisset et Couture (2010) et Skogstad (2008) arrivent également à la conclusion que le référentiel dominant de l'après Deuxième Guerre mondiale reste prépondérant et continue d'influencer les politiques agricoles québécoises et canadiennes¹. Néanmoins, comme nous le verrons dans cette thèse, des référentiels concurrents à ce référentiel émergent et se développent entre 1990 et 2010 : celui sur la croissance et les exportations agricoles et celui sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires², abordés dans les prochaines sections, ainsi que d'autres référentiels qui seront présentés dans les chapitres suivants.

6.2 Croissance et exportations agricoles

Un référentiel économique basé sur la croissance économique et les exportations agricoles est proposé dans le contexte de libéralisation du commerce agricole des années 1990. Cette décennie, rappelons-le, est marquée par l'adoption de l'Accord agricole de l'Uruguay Round en 1994. Cet accord vise, pour la première fois depuis la signature, en 1948, des premiers accords multilatéraux de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui est l'ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à réduire de façon

¹ Voir la synthèse de leurs écrits dans la section 2.1.2.

² Il est à noter que, dans les années 1980, le référentiel d'autosuffisance agricole sera largement utilisé par le gouvernement du Parti Québécois (1976-1985) pour justifier les interventions gouvernementales en agriculture (voir notamment « Nourrir le Québec » publié par le MAPAQ en 1981). Ce référentiel n'est pas analysé dans le cadre de cette thèse parce que: 1) il a précédé la période que nous étudions (1990-2010); 2) et il a été peu abordé dans les documents analysés (de rares mémoires présentés à la CAAAQ en 2008 le mentionnent).

significative les barrières au commerce pour les produits agricoles¹. Lors du Sommet de 1992, organisé par le MAPAQ et présidé par le ministre libéral Yvon Picotte, la libéralisation du commerce fait partie des enjeux nationaux prioritaires (Secrétariat du Sommet sur l'agriculture québécoise, 1992; Comité de suivi du Sommet sur l'agriculture québécoise, 1993, 1994). Le principal résultat de ce Sommet sera la création des Tables filières (appendice J) et, surtout, l'adhésion des acteurs, dont l'UPA, à un objectif de conquête des marchés (Morisset et Couture, 2010).

En 1994, le Parti québécois revient au pouvoir. Malgré le changement de gouvernement, la pensée sur la croissance et l'exportation reste dominante. Les Conférences et les Forums sur l'agriculture et l'agroalimentaire de 1998 à 2001 (MAPAQ, 2001, 1999, 1998a, 1998b, 1998c), organisés par le gouvernement du Québec sont axés, comme le Sommet de 1992, sur la libéralisation des marchés et la croissance économique. Pour le gouvernement québécois, l'agriculture doit faire sa part et contribuer à la croissance des exportations, du marché intérieur, des emplois, des investissements. Étant donné la petitesse du marché québécois, l'exportation est vue comme un moyen nécessaire à cette croissance. Le secteur porcin, le plus important secteur agricole exportateur au Québec, est particulièrement visé par les objectifs de la Conférence de 1998. Les contextes économique (ex. : taux de change, demande, etc.) et politique étant favorables, les exportations porcines croissent durant les décennies 1990 et 2000.

La montée en importance du référentiel sur la croissance et les exportations agricoles sera de courte durée (trait rouge vin de la figure 6.2 plus loin dans le texte). La production porcine vit une crise d'acceptabilité sociale au début des années 2000. Ses impacts sur la cohabitation (ex. : odeurs des fumiers chez les voisins des porcheries) et sur l'environnement (ex. : contamination de l'eau par les surplus de fumiers) sont décriés, notamment par l'Union paysanne, des groupes citoyens et des groupes environnementaux (BAPE, 2003a). C'est dans ce contexte que sont tenues les audiences du BAPE sur la

¹ La section 5.1.1 donne plus de détails sur l'impact de l'OMC et des autres ententes de commerce international sur les politiques agricoles.

production porcine en 2003. Ces audiences remettent en question la priorité donnée aux objectifs de croissance et d'exportations. La CAAAQ, en 2008, nuance également les objectifs de croissance et d'exportations. Elle juge que la finalité première de l'agriculture est de produire de façon durable des aliments de qualité pour la population québécoise; le commerce international de produits alimentaires est complémentaire à cette mission première (CAAAQ, 2008c, p.36).

En bref, le gouvernement du Québec tente, dans la décennie 1990, d'établir un consensus social sur la base de la croissance économique et des exportations agricoles. Il rencontre un certain succès auprès de l'UPA, mais fait face à une vive opposition d'autres acteurs, notamment l'Union paysanne, des groupes environnementaux et des groupes citoyens. Ce référentiel ne fera donc pas consensus au Québec et ne réussira pas à s'imposer dans les politiques agricoles. Malgré l'opposition de ces acteurs et l'absence de consensus politique sur le référentiel de la croissance et du commerce agricoles, la réalité économique du secteur agricole québécois est celle d'un secteur imbriqué dans la réalité du commerce international. En effet, la capacité de production de certains produits, par exemple le porc et le sirop d'érable, dépasse les besoins du marché domestique; une grande partie de leurs ventes se font sur des marchés hors Québec, principalement les États-Unis (MAPAQ, 2013a). Par ailleurs, le Québec doit, en raison de son climat nordique, importer des aliments comme les fruits et légumes en saison hivernale de même que le cacao et le café qui ne peuvent être produits au Québec. Par ailleurs, un discours pro-exportation est exprimé dans une dizaine de mémoires lors de la CAAAQ en 2008, principalement par des représentants de secteurs qui exportent; aussi, plusieurs mémoires rappellent également que, dans le contexte de la mondialisation des marchés, les entreprises agroalimentaires doivent être compétitives et faire face à la concurrence des entreprises de l'extérieur du Québec, tant sur les marchés domestiques que sur les marchés internationaux.

En somme, un référentiel sur le commerce et la croissance agricoles a émergé dans les années 1980 et a poursuivi son développement au début des années 1990. Dans la décennie qui suivra (2000), un nouveau référentiel sur la réciprocité du commerce et la souveraineté alimentaires émergera chez les acteurs québécois.

6.3 Réciprocité et souveraineté alimentaires

Le discours sur la réciprocité du commerce alimentaire a émergé au Québec à la fin de la décennie 2000. Il correspond au souhait de plusieurs acteurs québécois d'assujettir les produits importés au Québec (et au Canada¹) aux mêmes normes que les produits cultivés, élevés ou transformés au Québec. La CAAAQ est, en 2008, la première commission sur l'agriculture à utiliser ce terme dans son rapport². Le concept de réciprocité des normes s'apparente au concept d'« équivalence » utilisé par le GATT puis par l'OMC pour comparer les mesures et le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire³ du pays exportateur et du pays importateur (Tamini et autres, 2014)⁴. En bref, on peut considérer que la notion de réciprocité, telle qu'entendue par la plupart des acteurs québécois, ne remet pas en cause les principes de commerce à la base de l'OMC ni ne suggère de retirer les produits agricoles de cet l'Accord de l'OMC. Ce concept de réciprocité suggère tout de même d'ajuster les règles pour que le Québec (et le Canada) puissent réguler leurs importations.

La réciprocité attire la sympathie d'une diversité d'acteurs de la société civile au Québec (tableau 6.2).

¹ Rappelons que le commerce international et les règles d'importation sont de juridiction canadienne. Ainsi, ce souhait d'acteurs nécessiterait des actions du gouvernement canadien.

² Les autres consultations, notamment le BAPE sur la production porcine en 2003 et les sommets et conférences de 2001, 1998 et 1992, n'abordent ni le sujet de la réciprocité du commerce ni celui de la réciprocité des normes.

³ Une nuance importante s'impose néanmoins: les règles de l'OMC concernent principalement des enjeux de protection sanitaire et phytosanitaire. Pour leur part, les acteurs québécois associent généralement la réciprocité des normes à des enjeux plus larges, incluant notamment le bien-être animal, la protection de l'environnement et les normes du travail.

⁴ Il est à noter, et cela peut porter à confusion, que le terme « réciprocité » utilisé dans le milieu agricole québécois n'a pas la même signification que le terme « réciprocité » utilisé dans le cadre de l'OMC. Dans le cadre de l'OMC, la réciprocité réfère au « mécanisme de négociations des avantages et concessions accordés entre États » et au fait que les « États ne peuvent pas établir de discriminations entre leurs partenaires commerciaux non plus qu'entre les produits nationaux et les produits importés » (Addenda de Geneviève Parent, dans Tamini et al., 2014, p. 66-69).

Tableau 6.2 Discours sur la réciprocité du commerce alimentaire

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Relations causales	<p>Le commerce alimentaire entre les pays est faussé à cause des inégalités entre les secteurs agricoles et les politiques agricoles de différents pays (ex. : lois environnementales, lois sociales, exigences de salubrité).</p> <p>Les prix des produits importés au Québec sont moindres parce que les entreprises agricoles des autres pays n'ont pas à respecter les mêmes normes (travail, environnement, salubrité). L'importation de tels produits est une concurrence déloyale pour les entreprises du Québec.</p> <p>L'importation de produits ne respectant pas les mêmes normes environnementales et sociales qu'au Québec comporte des risques pour la santé des consommateurs.</p>
Écarts à combler	Dans la mesure où des règles de conduite en matière d'agriculture durable et d'environnement sont imposées au secteur agricole québécois, il faut établir des exigences similaires à l'égard des produits que nous importons. (1)
Symboles – mots clés	<p>« réciprocité »</p> <p>« concurrence déloyale »</p>

(1) Cette synthèse est inspirée d'un extrait du mémoire de l'Ordre des agronomes du Québec qui résumait bien la pensée des acteurs traitant de réciprocité dans leurs mémoires.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux identifiés dans la figure 6.1; compilation de l'auteur.

Contrairement au concept de réciprocité, l'origine du concept de souveraineté alimentaire¹ se pose en porte-à-faux aux principes défendus par l'OMC. Pour la plupart des partisans de la souveraineté alimentaire, les produits agricoles ne devraient pas être considérés comme les autres produits dans le cadre des négociations commerciales multilatérales ou bilatérales. L'origine du concept de souveraineté alimentaire remonte d'ailleurs à 1996, deux ans après l'adoption de l'Accord agricole de l'Uruguay Round². Cette année-là, l'organisation internationale paysanne Via Campesina a proposé le concept de souveraineté alimentaire lors d'un sommet alimentaire de l'Organisation des Nations-Unies pour

¹ Il ne faut pas confondre le concept de la souveraineté alimentaire avec celui d'autonomie ou d'autosuffisance alimentaire (produire les aliments dont on a besoin). L'autosuffisance a été le fer de lance de la politique québécoise dans les années 1980 (MAPAQ, 1981). En 2008, quelques acteurs y font référence dans leurs mémoires, notamment la CSN, Équiterre, la Fédération de la relève agricole et la Fédération des agricultrices. L'autosuffisance n'a cependant plus la même portée que dans les années 1980 au sein de la société civile et du gouvernement québécois.

² Rappelons qu'avant 1994, les accords du GATT (ancêtre de l'OMC) toléraient le fait que l'agriculture fasse l'objet d'un traitement spécial (exception agricole).

l'alimentation et l'agriculture (FAO). Depuis lors, le concept suscite des débats et continue d'évoluer (Patel, 2009; Issaoui-Mansouri, 2010; Coalition souveraineté alimentaire, page consultée le 29 décembre 2014). À partir de Issaoui-Mansouri (2010), qui a analysé l'évolution des discours internationaux sur la souveraineté alimentaire, le tableau 6.3 montre les principaux éléments du discours international sur la souveraineté alimentaire.

Tableau 6.3 Discours d'acteurs internationaux sur la souveraineté alimentaire

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>La souveraineté alimentaire</i>
Relations causales	<p>Les choix et les modes de production agricole actuels sont intensifs et grands utilisateurs de produits de synthèse comme les pesticides. Conséquemment, ils ont des effets négatifs sur l'environnement, la biodiversité et la santé humaine.</p> <p>Les multinationales agroalimentaires ont un pouvoir grandissant sur le système alimentaire et orientent les choix et les modes de production. Leurs objectifs sont axés sur le profit et la productivité, non pas sur la protection de l'environnement et la santé publique.</p> <p>Le pouvoir des gouvernements nationaux d'influencer, par des politiques, les choix et les modes de production, a été diminué par l'Accord de l'OMC de 1994 et par le pouvoir croissant des multinationales agroalimentaires.</p>
Écarts à combler	<p>Les choix et les modes de production alimentaire doivent être revus et axés sur la qualité et la variété (au lieu de la quantité), la protection de l'environnement et la santé humaine. Il faut informer les populations (ex. : citoyens, consommateurs, producteurs agricoles) et leur redonner le pouvoir d'orienter les modes de production alimentaire.</p> <p>Les produits agricoles ne devraient pas être traités au même titre que les autres produits dans les accords de l'OMC (exception agricole).</p> <p>Les gouvernements nationaux doivent avoir le pouvoir de se doter de politiques publiques visant le développement durable, notamment la protection de l'environnement, la biodiversité et la santé publique.</p> <p>La production pour les marchés locaux et nationaux doit être prioritaire à la production pour les marchés d'exportation.</p>
Symboles – mots clés	« souveraineté alimentaire »

Source : Adapté de Issaoui-Mansouri, 2010.

L'Union paysanne, fondée en 2001, est membre de Via Campesina qui a lancé le concept de souveraineté alimentaire au plan international. L'UPA a également développé un discours

sur la souveraineté alimentaire et a été l'instigatrice de la Coalition souveraineté alimentaire¹ créée en 2008, la même année où ont été lancés les travaux de la CAAAQ.

Tableau 6.4 Associations provinciales membres de la Coalition souveraineté alimentaire vers 2013

Catégories d'acteurs	Associations membres
Agriculture	UPA et plusieurs de ses fédérations affiliées Fédération des producteurs de races patrimoniales Agri-Traçabilité Québec
Amont de l'agriculture	Coop Fédérée, Mouvement des caisses Desjardins Association des couvoiriers du Québec
Transformation agroalimentaire	Agropur, Purdel Coop fédérée
Syndicats ouvriers	CSD, CSQ, CSN, TUAC, etc.
Ordres professionnels	Ordre des médecins vétérinaires du Québec Ordre des agronomes du Québec
Facultés agricoles des universités	Association générale des étudiants en agriculture, alimentation et consommation de l'Université Laval
En aval de la transformation alimentaire	Association des marchés publics
Consommation	Option-Consommateur Aliments du Québec
Santé	Association Manger Santé Bio Association pour la santé publique du Québec Coalition québécoise sur la problématique du poids
Groupe écologiste et agricole	Équiterre
Monde municipal et rural; tourisme	Fédération québécoise des municipalités, Associations touristiques régionales (ATR) associées du Québec
Autres	Des associations de coopération internationale, d'économie solidaire ou qui luttent contre la malnutrition.

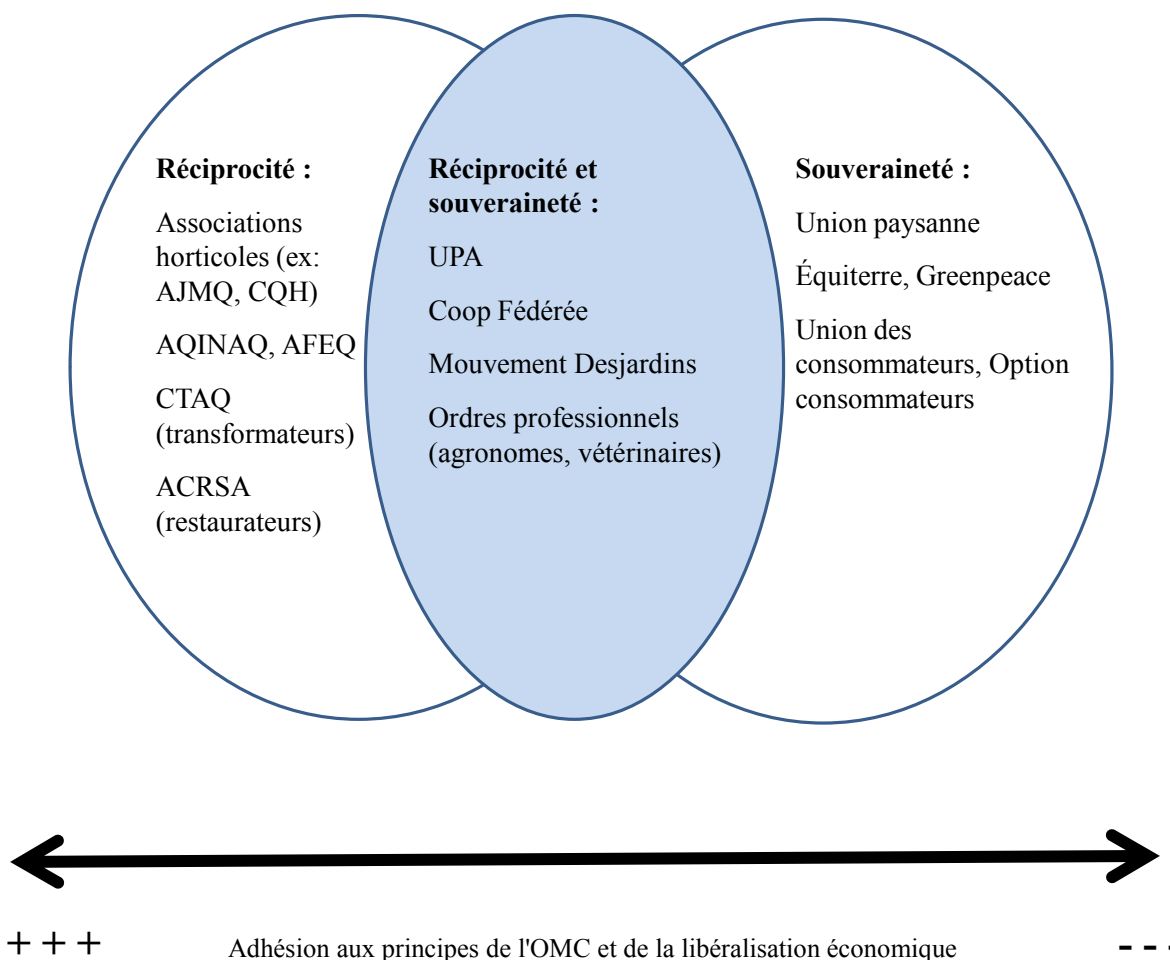
Sources : Coalition souveraineté alimentaire 2010a, 2011b, 2012, page consultée le 21 janvier 2013.

¹ Ses activités principales sont la représentation, la veille stratégique et documentaire et la communication médiatique. Elle embauche un coordonnateur appuyé par du personnel de l'UPA; cette dernière prête également un local à la Coalition.

L'analyse des discours des acteurs québécois sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires permet deux grands constats¹. Premièrement, ces discours ont en commun de considérer que le commerce alimentaire est « faussé » parce que les pays n'ont pas les mêmes normes et les mêmes conditions de production. Cependant, sur la portée et les causes de ce déséquilibre et sur la façon d'y remédier, les avis diffèrent. D'ailleurs la CAAAQ constate dans son rapport final que la « portée de ce concept [souveraineté alimentaire], les attentes que l'on exprime à [son] égard diffèrent considérablement selon les interlocuteurs. (...) » (CAAAQ, 2008c, 30-36). Nous avons regroupé les positions des acteurs en trois grands groupes (figure 6.1). Sous la figure, un continuum indique le degré d'adhésion de ces acteurs aux principes et aux valeurs sous-jacentes à l'OMC et au libéralisme économique.

¹ Cette analyse a été faite à partir des mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 et à partir de la liste des membres de la Coalition souveraineté alimentaire en 2009.

Figure 6.1 Acteurs ayant pris position sur la réciprocité et sur la souveraineté alimentaires



Sources : Compilation de l'auteure à partir des mémoires des acteurs présentés à la CAAAQ (2008), du *membership* de la Coalition souveraineté alimentaire tel qu'indiqué sur le site de la Coalition souveraineté alimentaire consulté en janvier 2013.

Le premier groupe se compose des acteurs qui adhèrent au discours sur la réciprocité mais sans adhérer à celui de la souveraineté alimentaire. Les acteurs représentatifs de ce groupe sont principalement les associations de la filière horticole (incluant les producteurs), les acteurs économiques de la filière en amont (ex. : Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière ou AQINAC, Association des fabricants d'engrais du Québec ou AFEQ) et en aval (ex. : Conseil de la transformation alimentaire du Québec ou CTAQ) de la production agricole. Ce groupe ne remet pas en question les principes de

l'OMC et de la libéralisation du commerce international; son discours est principalement économique et insiste sur le fait que les règles du commerce deviennent déloyales lorsque les produits importés au Québec sont fabriqués selon des normes différentes ailleurs dans le monde. Ils demandent au gouvernement d'interdire l'importation des aliments produits à l'étranger avec des façons de faire contraires aux réglementations québécoises. Le discours de ces acteurs québécois peut être associé à la notion d'équivalence de l'OMC.

À l'autre bout du spectre des discours se situe un groupe d'acteurs qui tiennent un discours sur la souveraineté alimentaire mais qui ne se positionnent pas sur la réciprocité. Les acteurs de ce groupe proviennent notamment de l'Union paysanne, de certains groupes écologistes et d'associations de consommateurs. Leur discours peut être associé à celui du mouvement paysan international. Ces acteurs remettent en question à la fois les principes de l'OMC et de la libéralisation du commerce et le modèle agricole qu'ils qualifient de productiviste¹.

Au centre du discours sur la réciprocité alimentaire et du discours sur la souveraineté alimentaire inspiré du mouvement paysan international, un groupe d'acteurs affiche une position mitoyenne : il est favorable à la fois à la réciprocité et à la souveraineté alimentaire². Les acteurs représentatifs de ce groupe sont la Confédération de l'UPA, le mouvement coopératif (Coop Fédérée et Mouvement Desjardins) et des ordres professionnels (agronomes, médecins vétérinaires). Ces acteurs ne rejettent pas les principes de l'OMC et du commerce international, mais ils demandent de reconnaître l'exception agricole et d'extraire certains produits agricoles des règles de l'OMC (comme cela est fait pour les produits culturels). Ils insistent également sur l'importance pour les gouvernements d'orienter leur politique agricole vers une agriculture dite durable.

¹ Nous reviendrons sur les modèles d'agriculture dans le chapitre sur les référentiels agroenvironnementaux (chapitre 7).

² Certains de ces acteurs n'avaient pas de position claire sur la souveraineté alimentaire dans leurs mémoires déposés à la CAAAQ en 2008, mais sont membres de la Coalition souveraineté alimentaire. Nous faisons donc l'hypothèse qu'ils adhèrent à la position de cette coalition.

Toutefois, ils ne traitent pas du pouvoir des multinationales et ne rejettent pas le modèle d'agriculture qualifié par le groupe précédent de productiviste.

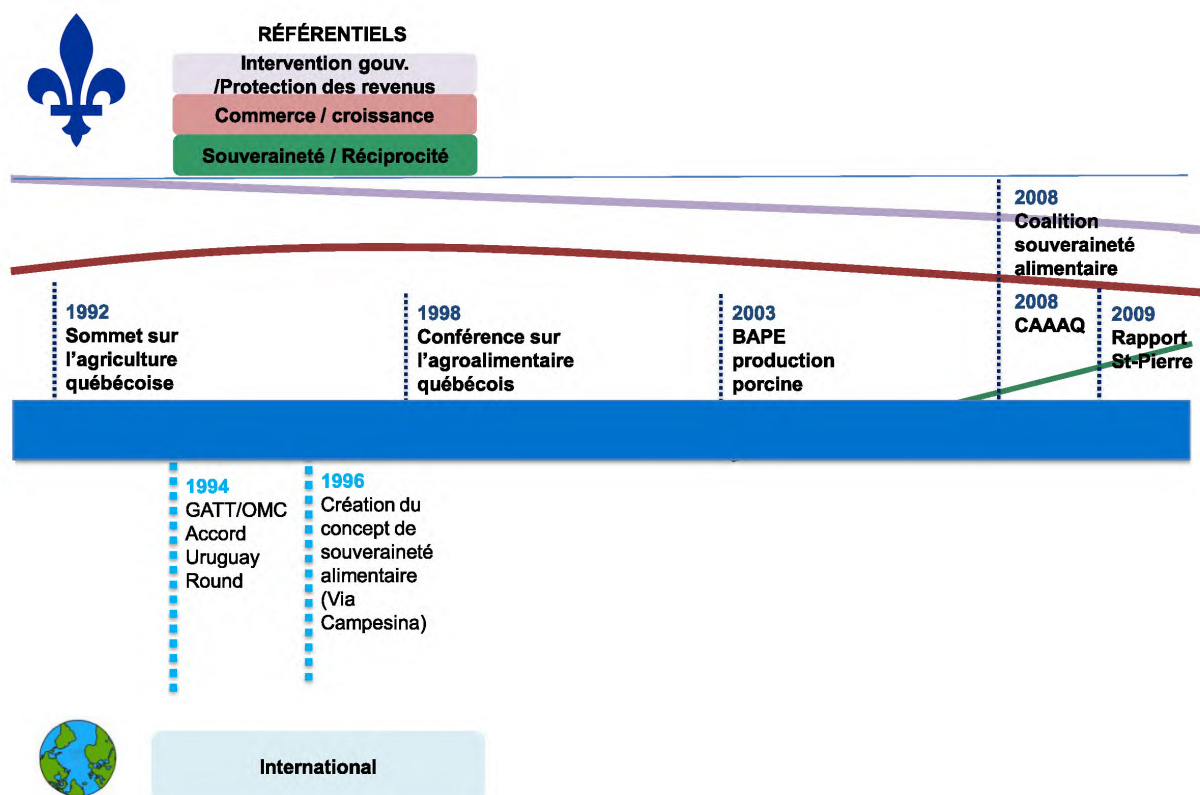
La Coalition souveraineté alimentaire, créée en 2008, regroupe principalement des acteurs de ce troisième groupe, que l'on peut qualifier de médiateurs au sens où l'entend Muller (2009). On y retrouve aussi certaines entreprises et certaines associations en amont et en aval de la production dans les secteurs laitiers et de la volaille (sous gestion de l'offre), des syndicats ouvriers (CSD, CSQ, CSN et TUAC), des acteurs du milieu de la santé publique et la Fédération québécoise des municipalités (FQM). Il est à noter que cette coalition a réussi à réunir une grande partie des partisans de la souveraineté alimentaire, à l'exception notamment de l'Union paysanne, l'instigatrice de ce concept au Québec, qui se distancie officiellement de la position de l'UPA sur la souveraineté alimentaire (Union Paysanne, page consultée le 15 décembre 2014). Pour sa part, le concept de réciprocité du commerce alimentaire ne fait pas l'objet d'une coalition officielle. Il rejoint principalement des acteurs économiques de la filière agroalimentaire; les autres acteurs environnementaux et consommateurs, sans s'opposer au concept de réciprocité, préfèrent généralement prendre position sur la souveraineté alimentaire.

Les consultations publiques, principalement celles organisées par la CAAAQ en 2008, ont permis aux acteurs québécois de communiquer et de défendre leurs positions sur la souveraineté et la réciprocité alimentaire. Depuis, ces deux notions ont suscité l'intérêt d'experts, d'universitaires et d'acteurs gouvernementaux. Les connaissances sur la souveraineté alimentaire se développent et se diffusent, notamment par des conférences et d'autres activités organisées par la Coalition souveraineté alimentaire (Coalition souveraineté alimentaire, page consultée le 21 janvier 2013) ou encore par l'Observatoire sur la souveraineté alimentaire, créé au sein de l'Université de Montréal vers 2007 (CÉRIUM, page consultée le 8 décembre 2014). La réciprocité du commerce est également discutée et documentée. En 2014, un rapport d'étude sur ce sujet a été publié par des universitaires à la suite d'un mandat confié par le MAPAQ.

[...] Le MAPAQ souhaite obtenir un éclairage exhaustif sur les règlements, soit : techniques, sanitaires, phytosanitaires, environnementaux ou reliés par exemple aux normes de travail, pouvant comporter un impact sur le commerce [...] et définir le concept de réciprocité [...] identifier les pouvoirs que les gouvernements du Canada et du Québec peuvent exercer pour limiter les importations ne rencontrant pas les règles et les normes canadiennes et québécoises [...] identifier les leviers à la disposition du Québec pour l'application du concept de réciprocité [...]. (Tamini et autres, 2014, p. vii)

En somme, dans la décennie 2000, le référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires se situe dans une phase d'émergence au Québec (trait vert de la figure 6.2). Il est cependant trop tôt pour voir s'il passera dans une phase de développement. En effet, même si le gouvernement québécois a adopté, en 2012, une *Politique de souveraineté alimentaire*, cela ne confirme pas l'intégration de la souveraineté alimentaire dans le discours gouvernemental et dans les instruments de la politique agricole. La notion de souveraineté alimentaire, telle qu'elle est entendue dans cette *Politique de souveraineté alimentaire*, n'a pas la même portée ou signification que le concept de souveraineté alimentaire des acteurs agricoles. Ses objectifs et ses quatre axes (identité des aliments du Québec, occupation du territoire, potentiel économique du secteur, développement durable) réfèrent de façon plus large à la prise en compte des besoins et des attentes (économiques, sociales, environnementales) des Québécois dans les politiques agricoles (MAPAQ, 2013e). Ils ne réfèrent pas directement à d'autres enjeux de souveraineté alimentaire, par exemple la défense de l'exception agricole à l'OMC ou le rôle des multinationales dans le commerce alimentaire.

Figure 6.2 Évolution des référentiels sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles¹, sur le commerce et la croissance agricoles², sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires³, au Québec, entre 1990 et 2010⁴



Note ¹ : Le trait mauve représente le référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles. Ce référentiel a atteint sa maturité dans les années 1960 et 1970; 'il a amorcé une phase de reformulation dans les années 1980 qui s'est poursuivie durant la période 1990-2010.

Note ² : Le trait rouge vin représente le référentiel sur le commerce et la croissance agricoles. Ce référentiel a émergé dans les années 1980 et il a poursuivi son développement au début des années 1990.

Note³: Le trait vert représente l'émergence du référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires au début de la décennie 2000.

Note ⁴ : En haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu au Québec tandis qu'au bas de la large bande bleue, sont représentés les événements internationaux.

Source : Compilation de l'auteure, à partir des sections 6.1, 6.2 et 6.3 de cette thèse.

En conclusion, la période 1990-2010 peut être qualifiée de période de transition; elle est marquée par le maintien du référentiel dominant sur la protection des revenus agricoles, qui cohabite dorénavant avec de nouveaux référentiels et est dans une phase de reformulation. C'est dans ce contexte qu'ont évolué et se sont ajustées l'ASRA et la gestion de l'offre, les

deux principaux instruments agroéconomiques québécois. Leur évolution durant la période 1990-2010 est expliquée dans les sections suivantes¹.

6.4 Assurance stabilisation des revenus agricoles

L'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) est le principal instrument monétaire de la politique agricole québécoise; elle a été créée en 1975. L'ASRA s'est implantée dans un nombre croissant de produits agricoles au fil des années à partir de 1976 jusqu'en 2002, pour ensuite se stabiliser et, plus récemment (2016), être abolie dans certains secteurs (tableau 6.5). Pour chaque produit couvert, un fonds d'assurance stabilisation est alimenté par les primes des entreprises agricoles qui y adhèrent (1/3 de la prime)² et une subvention gouvernementale qui équivaut au double de ces primes (2/3 de la prime). Le niveau de la prime est ajusté sur une base actuarielle afin que les fonds restent équilibrés à moyen terme. Les compensations versées aux entreprises qui y adhèrent proviennent de ces fonds.

Le financement public de l'ASRA est assuré principalement par le gouvernement du Québec³. Le programme est géré par la Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ) dans les années 1990 puis, à partir de 2001, par La Financière agricole du Québec

¹ Rappelons que l'ASRA et la gestion de l'offre ont été analysées dans le cadre de cette thèse parce que : 1) elles ont fait l'objet de discussions entre les acteurs, d'ajustements ou de modifications entre 1990 et 2010; 2) leur évolution est riche d'enseignement pour répondre aux questions de recherche (voir cadre méthodologique, section 4.2.3).

² En 2010, nous y reviendrons plus loin, la partie de la prime de l'ASRA payée par l'entreprise assurée pour des volumes dépassant de trois fois le modèle de ferme de référence passe du tiers à la moitié.

³ Le gouvernement fédéral a contribué indirectement au financement de l'ASRA jusqu'en 2002. Ce financement se faisait par des ententes spéciales; c'est ainsi, par exemple, que la part du Québec des dépenses fédérales dans le cadre de programmes canadiens comme le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), le Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA) et le Programme canadien du revenu agricole (PCRA), a été versée dans l'ASRA (RAAQ 1991; 1992; 1993; 1994; 1995; 1996; 1997; 1999; 2000; 2001; FADQ 2002). Cette façon de faire change en 2002; le gouvernement fédéral refuse dorénavant de financer les programmes compagnons des provinces (FADQ 2003, 10). Après 2002, nous le verrons ultérieurement, l'ASRA et des programmes canadiens de stabilisation agricole, financés par Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), se côtoieront au Québec.

(FADQ)¹. Sous la responsabilité du ministre de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, la FADQ a pour mission de soutenir le développement du secteur agricole et agroalimentaire (FADQ, 2012).

¹ La Régie des assurances agricoles du Québec (RAAQ) a été fusionnée avec la Société de financement agricole (SFA) et est devenue la Financière agricole du Québec en 2001.

Tableau 6.5 Années d'implantation de l'ASRA par produit

<i>Produit</i>	<i>Année d'implantation</i>
Veaux d'embouche	1976
Pommes de terre	1977 / aboli en 2016 (1)
Porcelets	1978
Bouvillons	1979
Maïs grain	1979 / aboli en 2016 (1)
Veaux de grain	1980
Avoine	1980
Blé (alimentation animale)	1980
Orge	1980
Porcs à l'engraissement	1981
Betterave à sucre	1981 / aboli en 1986 (2)
Agneaux	1981
Veaux de lait	1987 / aboli en 2016 (3)
Blé (alimentation humaine)	1989
Soya	1989 / aboli en 2016 (1)
Pommes	1994
Canola	2002

(1) À la suite de l'implantation des programmes Agri-Québec et Agri-Québec plus (nous y reviendrons dans la section 6.4.5), les producteurs agricoles de ces secteurs ont eu à choisir entre Agri-Québec/Agri-Québec plus ou l'ASRA. Ils ont voté pour Agri-Québec/Agri-Québec plus dans les secteurs des pommes de terre, du soya et du maïs; ils ont voté pour conserver l'ASRA dans le secteur des pommes.

(2) À la suite à la fermeture de la seule usine de transformation.

(3) La portée de ce programme a évolué dans le temps : veau lourd, veau de lait et veau de grain, veau de lait seulement. L'ASRA a été abolie dans le veau de lait le 1er janvier 2016 par décision de La Financière agricole du Québec parce qu'il a été impossible de « déterminer de façon objective un coût de production et un prix de vente » ce qui s'explique en partie par « l'absence de concurrence et la forte concentration des activités du secteur » (FADQ, 2015).

Sources : Lachapelle (2007, p.18); FADQ (2015, 2016); UPA (2016).

6.4.1 Fonctionnement de l'ASRA

L'ASRA garantit aux entreprises agricoles qui y adhèrent un revenu par unité produite basé sur le coût de production d'une ferme modèle; la rémunération calculée du travail de l'exploitant est basée sur l'évaluation du salaire d'un ouvrier spécialisé au Québec. Les modalités de calcul des compensations de l'ASRA sont détaillées au tableau 6.6.

Tableau 6.6 Modalités de calcul des compensations de l'ASRA

- L'ASRA verse une compensation aux entreprises agricoles assurées lorsque le prix du marché est inférieur au revenu stabilisé.
- La façon de calculer la compensation varie selon les secteurs, mais répond généralement au calcul suivant :
[Coût de production d'une unité – Prix du marché de cette unité] X Unités produites (ex. : kg de viande)
- Le coût de production d'une unité est calculé de la façon suivante :
Dépenses monétaires (1) + dépréciation + % du salaire de l'ouvrier spécialisé
- Les données nécessaires au calcul du coût de production proviennent d'un échantillon d'entreprises répondant aux critères de la ferme modèle et d'études statistiques.
- La rémunération annuelle de l'exploitant agricole correspond à un pourcentage, généralement 90 %, du salaire de l'ouvrier spécialisé, qui est établi à partir de statistiques québécoises.
- Les données nécessaires au calcul du nombre d'unités produites proviennent généralement des données individuelles de l'entreprise assurée.

(1) Certaines dépenses ne sont pas considérées, par exemple les cotisations payées par l'entreprise à l'ASRA, et la rémunération de l'avoir propre n'est pas prise en compte.

Sources : VGQ, 1995; CECPA, 2007; FADQ, 2013d.

La ferme modèle utilisée dans le calcul des coûts de production de l'ASRA correspond à certains critères; par exemple, elle doit se situer dans une certaine strate de taille¹, occuper un maximum de deux exploitants; ses revenus doivent provenir à au moins 50 % de l'agriculture; elle doit être spécialisée (ses revenus proviennent à 80 % du secteur de production visé). Toutefois, toutes les entreprises sont couvertes par le programme même si elles s'éloignent du modèle de la ferme-type. En effet, lorsqu'un produit est couvert par l'ASRA, toutes les entreprises qui élèvent ou cultivent ce produit, peu importe leur taille et leur localisation, peuvent y adhérer, à certaines conditions, et sont compensées sur la même base par unité.

¹ Les règles concernant la strate de taille ont évolué dans le temps; en 2015, l'entreprise modèle devait se situer dans une strate de taille qui devait représenter 50 % des unités assurées (MAPAQ, Direction des politiques, des analyses et de la planification stratégique 2015).

6.4.2 Point de vue des acteurs sur l'ASRA

L'ASRA est vue par les associations agricoles, notamment l'UPA et plusieurs de ses fédérations affiliées, comme un outil essentiel pour protéger le revenu et la viabilité des entreprises agricoles; l'UPA demande d'ailleurs d'élargir l'ASRA aux secteurs qui ne sont pas couverts (CAAAQ, 2008a; UPA, 2007). D'autres acteurs, questionnent et remettent en question l'ASRA. Ce programme a également été critiqué lors du Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992, lors de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de 1998, lors du BAPE en 2003 et lors de la CAAAQ en 2008. Des rapports du gouvernement du Québec ont également questionné l'ASRA, notamment celui, paru en 1998, du Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole, présidé par le sous-ministre du MAPAQ de l'époque Marc Dion, et celui, paru en 2009, du secrétaire général associé au Ministère du Conseil exécutif Michel Saint-Pierre. Par ailleurs, le Vérificateur général du Québec (1988, 1995, 1999, 2012)¹ et des universitaires québécois² l'ont également analysée et critiquée à plusieurs reprises.

Ces critiques portent sur différents aspects de l'ASRA, ses objectifs, son fonctionnement et ses coûts, ses effets. Elles sont exposées dans les sections qui suivent. Pour chacune des catégories de critiques, les ajustements apportés aux modes opératoires de l'ASRA sont expliqués.

6.4.2.1 Critiques des acteurs à l'égard de l'ASRA

L'ASRA, nous l'avons vu, a été mise en place dans les années 1970 dans le but d'améliorer les revenus des producteurs agricoles. Selon certains acteurs (Saint-Pierre, 2009; Gervais et Larue, 2007), au fil des ans, l'ASRA a contribué à atteindre d'autres objectifs, comme

¹ Plus récemment, en novembre 2014, la Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard) recommandait, dans son premier rapport, de réduire l'aide gouvernementale aux agriculteurs, notamment celle provenant de l'ASRA. Ce rapport n'a pas été analysé dans le cadre de cette thèse étant donné qu'il est ultérieur à 2010.

² Notamment les experts et universitaires suivants : Romain, 1994 (cité par Gervais et Larue, 2007); Calkins et autres, 1997 (cités par Gervais et Larue, 2007); Lachapelle, 2007; Gervais et Larue, 2007; AGEKO, 2009; Gouin et Lamarche, 2011.

l'autosuffisance, le maintien de l'agriculture dans les milieux ruraux et l'accroissement des exportations. Selon eux, l'ASRA n'est toutefois pas le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs : d'autres formes d'interventions publiques pourraient permettre de les atteindre plus efficacement et à moindre coût. Le Vérificateur général du Québec va dans le même sens. Il conclut, dans un rapport publié en 1995, que les objectifs de l'ASRA sont mal définis et n'ont pas été évalués depuis sa création.

Malgré la volonté ministérielle de rajuster le programme d'assurance-stabilisation, celui-ci n'a jamais fait l'objet d'une évaluation globale par rapport aux besoins initiaux, à la pertinence des objectifs fixés, à l'atteinte de ces objectifs, au choix des moyens utilisés pour les réaliser et à la mesure des effets désirés. Une évaluation du programme aurait permis au Ministère et à la Régie d'en mesurer les effets réels sur l'activité agricole, de savoir si les objectifs étaient atteints et de rendre compte adéquatement des activités. (VGQ, 1995, p. 115).

En somme, si les objectifs de l'ASRA étaient bien définis lors de sa création en 1975, ils n'ont pas été revus et évalués depuis lors et ne seraient plus, selon le Vérificateur général du Québec, adaptés au contexte des années 1990-2010. Le flou entourant les grands objectifs de l'ASRA est amplifié par des critiques émises par des acteurs québécois entre 1990 et 2010. Ces critiques touchent : a) la performance économique des entreprises agricoles; b) l'équité entre les entreprises; c) la protection de l'environnement.

a) Performance économique des entreprises agricoles

Plusieurs analystes du secteur agricole, dont certains de nos informateurs clés (entrevues 3, 4 et 5), notent que l'ASRA n'incite pas les entreprises agricoles à améliorer leur rentabilité économique, leur productivité et leur efficacité, ni à gérer elles-mêmes leurs risques. Selon eux, l'ASRA crée un contexte de trop grande sécurité économique qui favorise la surcapitalisation des fermes et leur surendettement (Secrétariat du Sommet sur l'agriculture québécoise, 1992; CAAAQ, 2008c; Saint-Pierre, 2009).

Je ne suis pas certain qu'on a rendu service aux producteurs [en mettant en place l'ASRA]. Les producteurs, au début, disaient qu'ils n'en avaient pas besoin. [...] On les a rendus dépendants d'un outil qui n'est pas pérenne. (Entrevue no 3)

Saint-Pierre (2009) arrive à la conclusion que les modèles qui servent à calculer les compensations versées par l'ASRA ne poussent pas les entreprises agricoles à s'améliorer au plan économique.

Dès la conception du Programme, on avait défini ce que l'ASRA ne devait pas favoriser et certaines mises en garde étaient formulées à cet égard. Le mémoire présenté au Conseil des ministres lors de la mise en place du Programme précisait que celui-ci ne devait pas : encourager la surproduction; réduire les incitations à l'amélioration de la productivité; maintenir en production des entreprises inefficaces. Diverses analyses effectuées au cours des dernières années [...] démontrent que les mécanismes mis en place pour assurer l'administration du Programme n'ont pas réussi à éviter ces effets pervers, et ce, en grande partie parce que les modèles négociés n'ont pas agi comme stimulants de l'amélioration. (Saint-Pierre, 2009, p. 11-12)

Ce constat va dans le sens de la pensée du Vérificateur général du Québec. Ce dernier avait recommandé en 1995, soit quatorze ans avant le rapport Saint-Pierre, d'évaluer ces modèles et de vérifier s'ils permettaient de calculer le coût d'un soutien adéquat aux entreprises agricoles (VGQ, 1995, p. 108). Le Vérificateur général avait également critiqué le processus sous-jacent à l'identification de ces modèles, notamment du fait qu'ils sont discutés au sein d'un comité MAPAQ-UPA.

[La méthodologie d'établissement des coûts de production] ne prévoit aucun objectif mesurable quant à l'efficacité économique que devraient refléter les modèles de coûts de production. [...]. La méthodologie elle-même est le résultat d'une négociation. [...] De plus, la faible représentativité de l'échantillon rend le Ministère vulnérable face aux revendications des producteurs. [...] Pour être en mesure de réaliser au plus tôt les économies résultant des mises à jour des modèles, le Ministère choisit généralement de ne tenir compte que des éléments ayant fait l'objet d'un consensus au sein du comité technique [MAPAQ-UPA]. Il renonce ainsi à certains éléments ou en reporte la discussion à une séance ultérieure. Cette pratique amène une mise à jour qui n'est que partielle. (VGQ, 1995, p. 103 et 108)

Certains changements ont été apportés au processus et à la façon de calculer les compensations de l'ASRA depuis ce rapport du Vérificateur général du Québec. La responsabilité de la révision des coûts de production a été transférée du MAPAQ à La Financière agricole du Québec (FADQ), créée en 2001. Celle-ci l'a confiée au Centre d'étude sur les coûts de production en agriculture (CECPA) créé en 2002. Le conseil d'administration du CECPA est composé, à parts égales, de représentants de ses trois organismes fondateurs : la FADQ, le MAPAQ et l'UPA. Il compte 15 employés, soit plus que les neuf ressources qui se consacraient à la révision des coûts de production au MAPAQ dans les années 1990 (CECPA, page consultée le 10 mai 2013; VGQ, 1995). Son travail est encadré par un cadre normatif qui s'applique dans tous les secteurs de production et par une convention qui définit « les règles permettant d'assurer l'impartialité, la neutralité, l'intégrité, l'uniformité et la transparence des voies et moyens utilisés dans

l'élaboration des études de coûts de production des produits agricoles couverts par le programme ASRA » (CECPA, 2012, p. 12-14).

Par ailleurs, à la suite de la création du CECPA, plusieurs modes opératoires dans la façon de calculer les compensations de l'ASRA ont été ajustés (tableau 6.7).

Tableau 6.7 Principaux ajustements dans les modes opératoires de l'ASRA entre 1990 et 2010

<i>Description</i>	<i>Date du changement</i>
Les délais entre les enquêtes sont moins longs. Les principaux secteurs de production font l'objet d'une étude à chaque cinq ans (CECPA, page consultée le 10 mai 2013).	Décennie 2000
Les entreprises assurées n'étaient pas obligées de participer aux enquêtes sur les coûts de production; leur participation est maintenant obligatoire sous peine d'être exclues du programme (FADQ, 2013d, article 28).	2008
Les compensations de certaines productions, qui étaient historiquement basées sur le nombre de femelles productrices (brebis, vaches), sont maintenant basées sur des mesures de productivité, soit les kilogrammes de gain de poids vendus (FADQ, 2010c).	2009 (mise en œuvre)
Historiquement, les rendements n'étaient pas revus annuellement. Étant donné que les rendements augmentent dans la réalité, les compensations calculées étaient basées sur des rendements inférieurs à la réalité; les compensations étaient donc trop élevées. Les rendements sont maintenant revus annuellement (Gouin et Lamarche, 2011).	2009-2010

Source : Compilation de l'auteur.

Un autre ajustement avait été prévu dans les modes opératoires de l'ASRA, mais n'a pas été mis en œuvre. Il allait dans le sens d'une proposition de la CAAAQ (2008c, p. 60) et du rapport Saint-Pierre (2009) d'inciter davantage l'amélioration de la productivité des entreprises en établissant les coûts de production de l'ASRA à partir d'un modèle qui ne tiendrait pas compte des entreprises les moins performantes.

Le MAPAQ va dans le sens de cette proposition et annonce, en 2009, qu'à compter de 2010, 25 % des fermes ayant les coûts les plus élevés seraient retirées des échantillons servant à établir les modèles de coût de production. La FADQ explique que cette mesure a comme « objectif d'augmenter le niveau d'efficacité des modèles de coûts de production qui servent à établir le revenu stabilisé » et « d'éviter de surcompenser les entreprises les plus efficaces » (FADQ, 2010c; MAPAQ, 2012b). L'UPA s'y oppose parce que, selon elle, cette

mesure mènerait « des milliers de fermes québécoises au point de rupture » (UPA, 2010). À l'automne 2010, des fédérations de l'UPA annoncent que les producteurs bloqueront les sentiers de motoneige passant sur leurs terres en guise de protestation (Fédération de l'UPA du Bas-Saint-Laurent, 2010; Soucy, 2010). Une entente entre le gouvernement du Québec, l'UPA et d'autres partenaires met fin à ce blocus à la mi-décembre (Tourisme Québec, 2010; La Fédération des clubs de motoneigistes du Québec, 2010). Finalement, en 2012, dans un contexte où la situation financière de l'ASRA s'est améliorée, le MAPAQ annonce qu'il ne mettra pas en vigueur cette mesure (MAPAQ, 2012c).

Si la « mesure du 25 % » ne fut pas mise en place, d'autres ajustements apportés à l'ASRA (tableau 6.7) ont réduit les compensations des entreprises les moins productives¹. Cependant, le principe sous-jacent au calcul des compensations n'a pas été changé : ce calcul continue de reposer sur les moyennes d'un échantillon d'entreprises répondant aux critères d'une ferme type spécialisée. Ce principe est remis en cause parce qu'il a des effets non désirés sur l'équité entre les entreprises. C'est ce que nous expliquons dans la prochaine section.

b) Distribution des aides financières

Comme le résume bien un de nos répondants, l'ASRA n'a pas été conçue à l'origine pour les entreprises à grands volumes et intégrées.

Aujourd'hui, dans certains secteurs de production, comme le veau de lait, le porc, le veau lourd [de grain], les producteurs indépendants n'existent plus ou presque plus. Ces secteurs sont composés de fournisseurs d'aliments, qui possèdent des abattoirs, les services vétérinaires, la génétique, etc.; ils donnent la production à des producteurs à forfait. Ces fournisseurs d'aliments intégrés ont probablement besoin eux aussi d'outils de gestion des risques, mais l'ASRA n'a pas été conçue pour eux [en fonction de leurs besoins spécifiques et de leur réalité]. (réf. : entrevue no 1)

Ce constat va dans le sens des analyses du Vérificateur général du Québec et d'autres répondants (VGQ, 1995, entrevues 1, 3, 4, 5). Pour eux, les principes à la base du calcul des compensations de l'ASRA étaient adéquats lors de la création du programme, mais ne le sont plus dans le contexte d'aujourd'hui. En effet, dans les années 1970, les entreprises

¹ Étant donné la nature même des mesures, notamment celles en lien avec la productivité des modèles.

agricoles étaient relativement homogènes; la ferme type et les moyennes statistiques représentaient à cette époque la majorité des entreprises du secteur. Ce n'est plus le cas dans les décennies 1990 et 2010.

Lors de la mise en place de l'ASRA, les entreprises étaient homogènes, les moyennes des coûts de production voulaient dire quelque chose. Aujourd'hui, les variations de coût de production, dans la plupart des secteurs stabilisés sont grandes entre les entreprises : les moyennes ne veulent plus rien dire. [...] Le calcul des compensations sur la base des coûts de production avantage les entreprises qui ont les coûts de production les plus faibles, qui sont souvent les entreprises de plus grande taille. (réf. : entrevue no 5)

L'assurance-stabilisation est née d'un concept théorique. [...] L'utilisation d'un modèle de ferme-type spécialisée oblige le Ministère à définir une réalité qui n'est représentative ni du secteur ni des entreprises qui produisent le plus dans le domaine en question. [...]. Le Ministère s'en est toujours tenu à l'entreprise spécialisée qui occupe un exploitant à temps plein. Il n'a pas réévalué la pertinence d'utiliser ce type de modèle [...]. Les modèles ne tiennent pas compte des coûts de production des grandes entreprises [...]. (VGQ, 1995, p. 101 et 105)

Les coûts de production des plus grandes entreprises ne sont pas considérés dans le calcul des compensations de l'ASRA. L'échantillon servant à ce calcul se base sur un modèle d'entreprises occupant au maximum deux exploitants agricoles. En présumant¹ que les coûts de production des grandes entreprises sont plus faibles que celles de l'entreprise modèle, elles sont donc surcompensées par l'ASRA.

De cette situation émerge un paradoxe. D'une part, ces grandes entreprises produisent la majeure partie de la production et, puisque l'ASRA compense en fonction du nombre d'unités produites, reçoivent la majeure partie des sommes allouées. D'autre part, ces sommes versées aux grandes entreprises dépasseraient leurs besoins réels de protection. Le secteur porcin est souvent donné en exemple pour expliquer ce paradoxe, comme en fait foi cet extrait du rapport de la CAAAQ.

Par exemple, en 2003, les 101 plus grandes entreprises de production de porcs ont reçu une compensation de l'ASRA de 16,58 \$ par porc produit, soit un montant moyen de 558 221 \$ par entreprise. Si les données utilisées pour calculer les coûts de production avaient été celles des entreprises les plus performantes, [...] le montant moyen de compensation aurait alors été de 331 966 \$ par grande entreprise. [...] Autrement dit, ces grandes entreprises ont simplement profité de la faible productivité des entreprises les moins performantes et ont obtenu une aide plus élevée que nécessaire. (CAAAQ, 2008c, p. 60)

¹ La différence de coût de production entre les entreprises de petites et de grandes tailles et la présence (ou non) d'économies d'échelle fait l'objet d'un débat entre économistes agricoles.

Ce paradoxe trouve écho dans le point de vue d'acteurs de la société civile pour qui les entreprises intégrées monopolisent une trop grande partie des aides publiques agricoles au Québec. Le rapport du BAPE en 2003 résume ce point de vue.

Le fait qu'il n'y ait pas de limite au nombre de porcs dans une même entreprise qui peuvent être assurés est contesté. [...] Peu de gens considèrent comme légitime que, l'année où le régime d'assurance-stabilisation des revenus agricoles verse des dizaines de millions de dollars de compensation dans ce secteur, ce soient [sic] les intégrateurs qui en reçoivent près de la moitié, compte tenu de la place qu'ils occupent dans cette production. [...] Il est temps que le gouvernement s'interroge sérieusement, non seulement sur les objectifs poursuivis par ses programmes d'aide à l'amélioration et à la stabilisation des revenus agricoles, mais également sur la clientèle visée par ces programmes. C'est là une des conditions importantes de l'acceptabilité, sur le plan social, de ses interventions et du développement durable de l'industrie porcine. (BAPE, 2003c, p. 149)

Comme le BAPE en 2003, la CAAAQ (2008c, p. 61) constate que les grandes entreprises utilisent une part importante des ressources de l'ASRA.

Est-ce que l'ASRA a été ajustée dans les années 1990 et 2010 pour répondre à ces commentaires ? Différentes tentatives de modifications à ses modes opératoires ont été faites pour limiter les versements aux entreprises à grands volumes, la plupart sans donner de résultat. La revue documentaire permet d'identifier un premier échec en 1992.

De 1988 à 1992, la Régie des assurances agricoles a rajusté en conséquence les compensations versées aux grandes entreprises porcines. En 1992, elle a demandé au gouvernement d'abolir cette mesure parce que la plupart des entreprises s'étaient fractionnées pour éviter la réduction de l'aide liée aux économies d'échelle : l'une d'entre elles, ayant un chiffre d'affaires de 61 millions de dollars, s'est ainsi divisée en au moins 13 entités distinctes. L'une des seules entreprises à ne pas s'être fractionnée a renoncé, de ce fait, à près du tiers d'une compensation annuelle d'environ 6 millions de dollars, soit 2 millions, et ce, pendant quatre ans. (VGQ 1995, p. 106)

En 2003, le BAPE recommande de limiter le soutien des revenus aux entreprises qui nécessitent « le travail d'au plus quatre personnes » et seulement aux « personnes physiques, même dans le cas de personnes qui exercent des activités en agriculture par l'intermédiaire d'une personne morale » (BAPE, 2003, p. 154). Cette recommandation n'aura pas de suite. En 2008, la CAAAQ propose de « plafonner le niveau de contribution et de compensations de l'ASRA par ferme à un montant de l'ordre de 150 000 \$ par année » (CAAAQ, 2008c, p. 65). L'AQINAC, qui représente les intégrateurs et les entreprises à gros volumes, embauche en 2009 un lobbyiste-conseil dont le mandat vise à sensibiliser le personnel du MAPAQ aux impacts de « l'application de plafonds de

production sur une base individuelle » sur les entreprises de la filière porcine (Ministère de la justice, page consultée le 13 mai 2013).

Si les aides versées par l'ASRA ne seront pas plafonnées, deux autres types d'ajustements limiteront tout de même les aides aux grandes entreprises. Premièrement, les programmes fédéraux et québécois créés dans les années 2000 plafonnent les aides qu'ils versent¹. Par ailleurs, en 2010, la partie de la prime de l'ASRA payée par l'entreprise assurée pour des volumes dépassant de trois fois le modèle de ferme de référence est augmentée; elle passe du tiers à la moitié. Selon la FADQ, cette mesure touchait lors de son implantation 250 entreprises de grande taille sur près de 15 000 entreprises assurées (FADQ, 2010c).

En résumé, des experts, des acteurs gouvernementaux et certains acteurs de la société civile ont constaté, dans le contexte des années 1990-2010, que l'ASRA ne distribuait pas adéquatement ses compensations entre les entreprises et qu'elle surcompensait les entreprises à grands volumes et intégrées. Sans changer les fondements de l'ASRA, certains ajustements ont été apportés dans ses modes opératoires dans les années 2000.

Une autre catégorie de critiques de l'ASRA est en lien avec l'environnement. Nous en traitons dans la prochaine section.

¹ Par exemple : Agri-stabilité verse un maximum de 3 M\$ par entreprise et Agri-investissement 15 000 \$. Pour sa part, Agri-Québec a été plafonné lors de sa création à 45 000 \$; cependant, depuis 2013, c'est plutôt le principe d'une compensation dégressive selon le chiffre d'affaires de l'entreprise qui est appliqué (MAPAQ, Direction des politiques, des analyses et de la planification stratégique, 2015).

c) Environnement

La CAAAQ (2008) et Saint-Pierre (2009) constatent que l'ASRA a contribué à l'intensification de la production dans certains secteurs, notamment le porc et le maïs, ce qui a eu des impacts négatifs sur l'environnement. Ces commentaires vont dans le même sens que les analyses sur les impacts environnementaux des programmes agricoles couplés¹. Ces programmes, dont l'ASRA², influencent les choix de production et les prix.

En 1998, le rapport Dion, issu du gouvernement du Québec (Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole, 1998), prenait acte d'une étude fédérale qui concluait que les programmes découplés, basés sur le revenu global d'une entreprise³, avaient des répercussions mineures sur l'environnement. Pour sa part, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) conclut, dans un rapport publié en 2004, que les programmes couplés nuisent généralement à l'environnement.

Les aides agricoles constituées par des mesures liées à la production de produits [...] entraînent une hausse de la valeur des terres et autres actifs fixes et incitent à adopter des pratiques dommageables pour l'environnement (notamment l'utilisation plus intensive de produits chimiques) et à exploiter des terres écologiquement fragiles et par là même aggravent les pressions exercées sur l'environnement. (OCDE, 2004, p.8)

La tendance canadienne (programmes de protection des revenus du gouvernement fédéral) et internationale (règles de l'OMC) consiste à transformer les aides aux revenus agricoles liées à la production en programmes découplés⁴, ce qui crée une certaine pression sur l'ASRA.

¹ La notion de politique découplée fait référence aux aides agricoles qui n'ont théoriquement pas ou peu d'effet sur la production, sur les prix, sur la consommation, sur le commerce (Morin-Rivet, Gouin, et Doyon, 2012).

² En compensant les entreprises agricoles sur la base d'un montant par unité produite, l'ASRA a des effets sur les décisions de production. Par exemple, les producteurs agricoles pourront privilégier les productions qui sont couvertes par l'ASRA plutôt que celles qui ne le sont pas; ils prendront leur décision d'investissement non pas sur la base des anticipations de prix du produit mais plutôt sur le niveau de soutien du programme (le revenu stabilisé).

³ Le programme fédéral basé sur le revenu global était, à cette époque, le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) dont le fonctionnement était similaire au programme Agri-investissement actuellement en vigueur.

⁴ Ce sera expliqué dans les sections 6.4.4 et 6.4.5.

L'ASRA reste un programme qui n'est pas découplé. Néanmoins, des ajustements à ses modes opératoires sont mis en œuvre dans les décennies 1990 et 2010. Premièrement, de nouveaux produits sont rendus admissibles à l'ASRA, notamment le soya en 1989 et le canola en 2002; ce changement est favorable à l'introduction de ces cultures dans les rotations de cultures, une pratique plus favorable à l'environnement que la monoculture de maïs. Deuxièmement, l'écoconditionnalité est mise en œuvre à partir de 2004¹ : dorénavant, les entreprises qui bénéficient de l'ASRA doivent prouver qu'elles respectent certaines réglementations agroenvironnementales.

Nous avons vu que l'ASRA, dont les objectifs et le mode de fonctionnement ont été décidés dans les années 1970, a, selon des acteurs de la société civile et publics, développé, au fil des ans, des effets non désirés sur la performance économique des entreprises agricoles, sur l'équité dans la distribution des aides aux entreprises agricoles et sur l'environnement. Ces effets non désirés de l'ASRA prennent une perspective particulière dans les années 2000 alors que ses budgets augmentent significativement. Nous en traitons dans la section qui suit.

6.4.3 Coûts de l'ASRA

Une autre critique face à l'ASRA, émise dans des mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 et par certains de nos informateurs clés (entrevues 3, 4 et 5), est qu'elle représente une part importante du budget agricole du gouvernement québécois, ce qui laisse peu de marge de manœuvre financière pour d'autres programmes et les secteurs qu'elle ne couvre pas. Cette critique prend un sens particulier à partir du début de la décennie 2000, période à laquelle le déficit du fonds de l'ASRA² s'accroît de façon importante jusqu'à atteindre un sommet de 865 M\$ en 2008-2009 et ensuite diminuer graduellement jusqu'à 472 M\$ en 2011-2012 (VGQ, 1999, 2013).

¹ Nous reviendrons sur l'écoconditionnalité et les lois agroenvironnementales dans le chapitre 7.

² La gestion financière de l'ASRA se fait à partir d'un fonds dans lequel sont versées les contributions des entreprises agricoles et des gouvernements (primes) et duquel sont déduites les compensations versées aux entreprises.

Divers facteurs expliquent cette évolution à la baisse du déficit, notamment l'amélioration des prix du marché, la baisse des valeurs assurées dans plusieurs productions, les révisions actuarielles des risques menant à la hausse des primes des entreprises et du gouvernement ainsi que l'effet des ajustements des modes opératoires (VGQ, 2012), abordés dans la section 6.4.2.1. Par ailleurs, le MAPAQ a augmenté sa contribution à la FADQ pour les années 2010 à 2014 (MAPAQ, 2009g; VGQ, 2012). Cette hausse est cependant assortie d'une série de conditions de redressement financier. Autrement dit, même si le gouvernement du Québec accorde des aides financières d'urgence, les signaux qu'il envoie à la FADQ l'invitent à contrôler les dépenses de l'ASRA. Cet appel se fait dans un contexte de restrictions budgétaires gouvernementales et de limitation générale des budgets des ministères.

Ainsi, des mesures de redressement sont mises en œuvre, notamment le plafonnement des volumes assurables par secteur de production, le plafonnement de sommes gouvernementales consacrées à l'ASRA, l'abolition de la couverture des porcs à l'engraissement nés à l'extérieur du Québec et d'autres mesures parmi celles que nous avons abordées précédemment (FADQ, 2010b, 2010c, 2012)¹. Ces mesures de redressement, mais surtout l'embellie des prix sur les marchés internationaux, ont permis de réduire et contrôler les coûts de l'ASRA.

Outre les critiques d'acteurs québécois qui ont été présentées dans les sections précédentes, d'autres facteurs pourraient contribuer à faire évoluer l'ASRA; c'est le cas des exigences découlant des ententes commerciales internationales, traitées dans la prochaine section.

6.4.4 ASRA et ententes internationales

Les conclusions des Sommets de 1992 et 1998, organisés par le gouvernement du Québec, insistent sur les réformes nécessaires de l'ASRA et son adaptation à l'OMC (Secrétariat du Sommet sur l'agriculture québécoise 1992; MAPAQ, 1999, 2001). Les exigences de

¹ Il est difficile d'évaluer avec justesse l'impact financier global qu'ont eu ces mesures; elles sont récentes et nous n'avons identifié aucune analyse approfondie sur le sujet dans les sources documentaires consultées.

l'OMC¹ pourraient imposer à terme un changement dans les principes mêmes de l'ASRA. En effet, les mesures de soutien interne des pays qui sont couplées sont maintenant plafonnées par pays. Chaque pays doit notifier à l'OMC sa mesure globale de soutien (MGS), qui inclut tous les soutiens couplés aux producteurs, et cette MGS ne doit pas dépasser le plafond autorisé. L'ASRA n'est pas un programme découplé (voir explications du programme dans la section 6.4.1). Gervais et Larue (2007, p.12) expliquent en quoi cela pourrait avoir des répercussions sur la pérennité du programme.

Le fait que l'ASRA n'est pas découplée risque de compliquer sa gestion advenant un dénouement aux négociations multilatérales de Doha puisque les pays membres de l'OMC seront fortement encouragés à utiliser des mesures de soutien découplées et à réduire significativement le soutien offert par le biais de mesures couplées. Par le passé, les paiements effectués dans le cadre de l'ASRA n'ont pas [été] inclus dans le calcul de la MGS du Canada pour un grand nombre de productions puisqu'ils représentaient, avec les autres interventions canadiennes, moins de 5 % de la valeur totale de la production canadienne.

Comme l'expliquent Gervais et Larue, le fédéralisme a servi jusqu'ici, dans un certain sens, à « protéger » l'ASRA des exigences internationales, en la « noyant » dans l'ensemble des programmes canadiens dans le calcul de la MGS. Cependant, le fédéralisme a aussi un effet contraire sur l'ASRA. En effet, les programmes de gestion des risques agricoles, mis en place par le gouvernement du Canada dans les années 1990 et 2010, sont tous basés sur le revenu global de l'entreprise agricole. Pour sa part, l'ASRA est basée sur le coût de production et le nombre d'unités produites. Cette spécificité exerce une pression sur l'ASRA et pourrait entraîner à terme sa transformation.

6.4.5 ASRA et politiques canadiennes

L'ASRA est un programme qui se distingue dans l'ensemble des programmes pancanadiens de gestion des risques agricoles. Les principaux programmes pancanadiens en vigueur au Québec entre 1990 et 2010 sont présentés au tableau 6.8. Ils sont généralement cofinancés par les deux paliers de gouvernement dans une proportion de 60 % pour le gouvernement canadien et de 40 % pour le Québec. Ils peuvent être regroupés selon deux grands types. Le premier comprend les programmes basés sur l'auto-épargne (CSRN, Agri-investissement).

¹ L'OMC est l'entente de commerce qui présente le plus grand risque d'obliger des modifications à l'ASRA. Les autres ententes bilatérales, comme l'ALÉNA, se basent généralement sur les règles de l'OMC.

Ce type de programme incite les producteurs agricoles à épargner lors des bonnes années et, ainsi, à utiliser ces épargnes lorsque leurs revenus baissent. Un deuxième type de programme (Programme d'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole ou ACRA, Programme canadien du revenu agricole ou PCRA, Programme canadien de stabilisation du revenu agricole ou PCSRA, Agri-Stabilité) regroupe ceux qui protègent l'entreprise lorsque sa marge brute annuelle est inférieure à celle des années précédentes.

Tableau 6.8 Principaux programmes canadiens de gestion des risques agricoles en vigueur au Québec entre 1990 et 2010

<i>Programme</i>	<i>Années</i>	<i>Secteurs admissibles</i>	<i>Fonctionnement</i>
Programme d'Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA)	1998-2000	Peu utilisé au Québec	<p>Pour les entreprises inscrites, le programme compense lorsque la marge de l'entreprise est plus faible que sa marge moyenne de 3 des 5 dernières années (les deux valeurs extrêmes sont retirées).</p> <p>La compensation s'applique au-delà d'un certain pourcentage de baisse de la marge (30 % dans la dernière version du programme).</p>
Programme canadien du revenu agricole (PCRA)	2000-2002	Secteurs non couverts par d'autres programmes (ex. : canneberges, érables)	
Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA)	2002-2006	Tous les secteurs sauf les produits forestiers, l'aquaculture et d'autres exceptions	
Agri-Stabilité	2007-...		
CSRN	1994- 2002	Horticulture et apiculture	<p>L'entreprise verse un montant dans un compte, jusqu'à un maximum proportionnel à ses ventes nettes admissibles (soit 1 % dans la dernière version consultée du programme).</p> <p>Le programme verse dans ce même compte un montant proportionnel à l'épargne de l'entreprise.</p> <p>En cas de besoin, l'entreprise peut retirer jusqu'à concurrence du solde de son compte.</p>
Agri-Investissement	2007-...	Tous les secteurs sauf les produits sous gestion de l'offre, forestiers, aquaculture et autres exceptions	

Sources : AAC, 2001, 2002, 2004; CAAAQ, 2008b; FADQ, 2001a, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006a, 2006b, 2007, 2008, 2009b, 2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2013c.

Les programmes canadiens reposent sur des principes différents de l'ASRA, principalement en lien avec les trois éléments suivants.

- L'ASRA compense selon le nombre d'unités d'un produit spécifique. Pour leur part, les programmes canadiens compensent sur la base du revenu global de l'entreprise. Selon les programmes, on parle de marge ou de ventes nettes ajustées de l'entreprise. L'approche canadienne va ainsi dans le sens des exigences de l'OMC : les subventions versées sont, dans une certaine mesure, « découplées », car elles ne favorisent pas un secteur de production en particulier et ne sont pas versées sur une base d'unités produites.
- L'ASRA vise, entre autres, un objectif de parité des revenus des producteurs agricoles avec les ouvriers spécialisés, ce que ne font pas les programmes canadiens. Ces derniers compensent plutôt lorsque l'entreprise vit une baisse temporaire de ses revenus globaux.
- L'ASRA est un régime collectif; ses modalités de compensations sont les mêmes pour toutes les entreprises (à l'exception des primes qui sont maintenant plus importantes pour les plus grandes entreprises). Les compensations de l'ASRA sont calculées à partir d'un modèle de ferme (ferme type). Pour leur part, les programmes canadiens sont des programmes individuels; leurs modalités de compensation se basent sur les données financières réelles de l'entreprise compensée.

L'ASRA, avec son approche collective de compensation basée sur les coûts de production, est demeurée, entre 1990 et 2010, le principal programme agricole au Québec. Cependant, l'ASRA cohabite maintenant avec des programmes canadiens. Dans les années 1990, cette cohabitation laissait peu de place à l'approche canadienne; les programmes fédéraux concernaient seulement les secteurs non desservis par l'ASRA. Au début des années 2000, il y a eu une tentative d'intégrer dans un nouveau programme, le Compte de stabilisation du revenu agricole (CSRA), des éléments de l'approche canadienne (revenu global, données

individuelles de l'entreprise) et québécoise (salaire de l'ouvrier spécialisé)¹. Le programme a été proposé par le Rapport Dion (Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole 1998) et créé en 2001 par La Financière agricole du Québec (FADQ, 2001b)². Il devait être financé par les deux paliers de gouvernement, mais son application a été suspendue avec l'arrivée du nouveau Cadre stratégique agricole canadien (CSA) en 2002³.

Dans le contexte du CSA de 2002, le gouvernement fédéral « n'entend plus financer les programmes compagnons des provinces » (FADQ, 2003, p.10). En d'autres mots, il ne transfère plus la part du budget des programmes canadiens qui revient au Québec dans l'ASRA comme il le faisait auparavant. La Financière agricole du Québec s'adaptera à cette nouvelle mesure en rendant l'inscription aux programmes canadiens (PCSRA, Agri-stabilité, Agri-investissement) obligatoire pour les entreprises inscrites à l'ASRA (si l'entreprise ne s'y inscrit pas, sa compensation est réduite de façon importante). Les compensations versées par l'ASRA sont ainsi réduites des paiements reçus des programmes canadiens.

Cette mise en complémentarité des programmes canadien et québécois est maintenue lorsque le PCSRA est remplacé par Agri-stabilité en 2008. Agri-stabilité est similaire au PCSRA, mais, contrairement à ce dernier, il ne couvre pas les baisses de marge inférieures à 15 % jusqu'en 2013 et inférieures à 30 % depuis. Ces baisses sont couvertes par un autre programme canadien, Agri-Investissement, créé en 2008 par le gouvernement fédéral et

¹ La Financière, dans un document officiel publié en 2001, explique le fonctionnement du CSRA (FADQ, 2001b). C'est un programme d'incitatif à l'épargne avec un fonctionnement similaire au CSRN. La contribution gouvernementale est plus généreuse que celle du CSRN (6 % des ventes nettes ajustées au lieu de 3 %). Deux situations peuvent justifier un retrait d'argent du compte de l'entreprise : 1) un bénéfice net inférieur à un seuil minimum basé sur le salaire de l'ouvrier spécialisé (SOS); 2) la marge de l'entreprise (revenus admissibles – dépenses admissibles) en dessous d'un certain seuil.

² Notons cependant que le CSRA proposé par la Financière agricole (FADQ, 2001b) est plus précis que ce que le rapport Dion propose (Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole, 1998). Ce dernier ne fait notamment pas allusion à un seuil minimum de bénéfice basé sur le salaire de l'ouvrier spécialisé.

³ Il est à noter que le CSRA n'apparaissait pas complètement « découplé » au sens de l'OMC (MAPAQ, Direction des politiques, des analyses et de la planification stratégique 2015).

dont le fonctionnement est similaire au CSRN¹. La Financière agricole du Québec décidera de créer Agri-Québec en 2011, similaire au programme canadien Agri-Investissement mais avec des bonifications gouvernementales plus élevées, et aussi de créer Agri-Québec plus en 2013, similaire au programme canadien Agri-stabilité mais avec des modalités de versements mieux adaptées aux petites entreprises (revenus nets inférieurs à 10 000 \$) et non couvertes par l'ASRA et la gestion de l'offre.

La prochaine section fait une synthèse des points de vue des acteurs sur l'ASRA et des ajustements qui y ont été apportés entre 1990 et 2010.

6.4.6 Synthèse et discussion sur l'ASRA

Certains effets négatifs imprévus de l'ASRA, apparus au fil des années, ont été la source de critiques de la part des acteurs québécois entre 1990 et 2010. Le tableau 6.9 résume ces critiques tirées principalement de mémoires déposés à la CAAAQ en 2008.

¹ Les bonifications gouvernementales d'Agri-Investissement sont cependant moins généreuses que celles du CSRN puisque ce programme est maintenant concomitant à Agri-Stabilité (Agri-Investissement : 1 % des ventes nettes ajustées depuis 2013 ou 1,5 % auparavant; CSRN : 3 %).

Tableau 6.9 Principales critiques d'acteurs québécois sur l'ASRA entre 1990 et 2010

Thèmes	Principales critiques des acteurs (1)
Performance économique des entreprises	L'ASRA amène une trop grande sécurité économique des entreprises, ce qui favorise la surcapitalisation et l'endettement des entreprises agricoles. L'ASRA n'incite pas les entreprises agricoles à améliorer leur rentabilité économique, leur productivité et leur efficacité, à gérer elles-mêmes leurs risques.
Équité entre les entreprises	Le calcul des coûts de production dans l'ASRA ne tient pas compte des grandes entreprises intégrées, ce qui a comme conséquence de les surcompenser.
Coût du programme pour le trésor public et équité entre les secteurs	Le budget alloué à l'ASRA dépasse les capacités du gouvernement québécois. L'ASRA utilise une grande partie du budget agricole du gouvernement québécois, ce qui laisse peu de marge de manœuvre financière pour d'autres programmes et les secteurs non couverts par l'ASRA.
Environnement	L'ASRA a des effets non désirés sur l'environnement.

(1) Cette liste des critiques provient principalement de mémoires déposés à la CAAAQ et d'autres sources documentaires; elle n'a pas la prétention d'être exhaustive.

Source : Auteure – synthèse des données analysées dans les sections 6.4 de la thèse.

Plusieurs modes opératoires de l'ASRA ont été ajustés entre 1990 et 2010. Le tableau 6.10 en fait une synthèse en les regroupant par thème. Les quatre premiers thèmes reprennent les thèmes du tableau 6.9. En effet, plusieurs des ajustements apportés à l'ASRA peuvent être associés à l'une ou l'autre des critiques émises par des acteurs québécois. Les deux autres thèmes présentent les principaux ajustements à l'ASRA ou, plus généralement, aux programmes de sécurité des revenus, pouvant être associés à des événements qui ont marqué les politiques internationales et canadiennes.

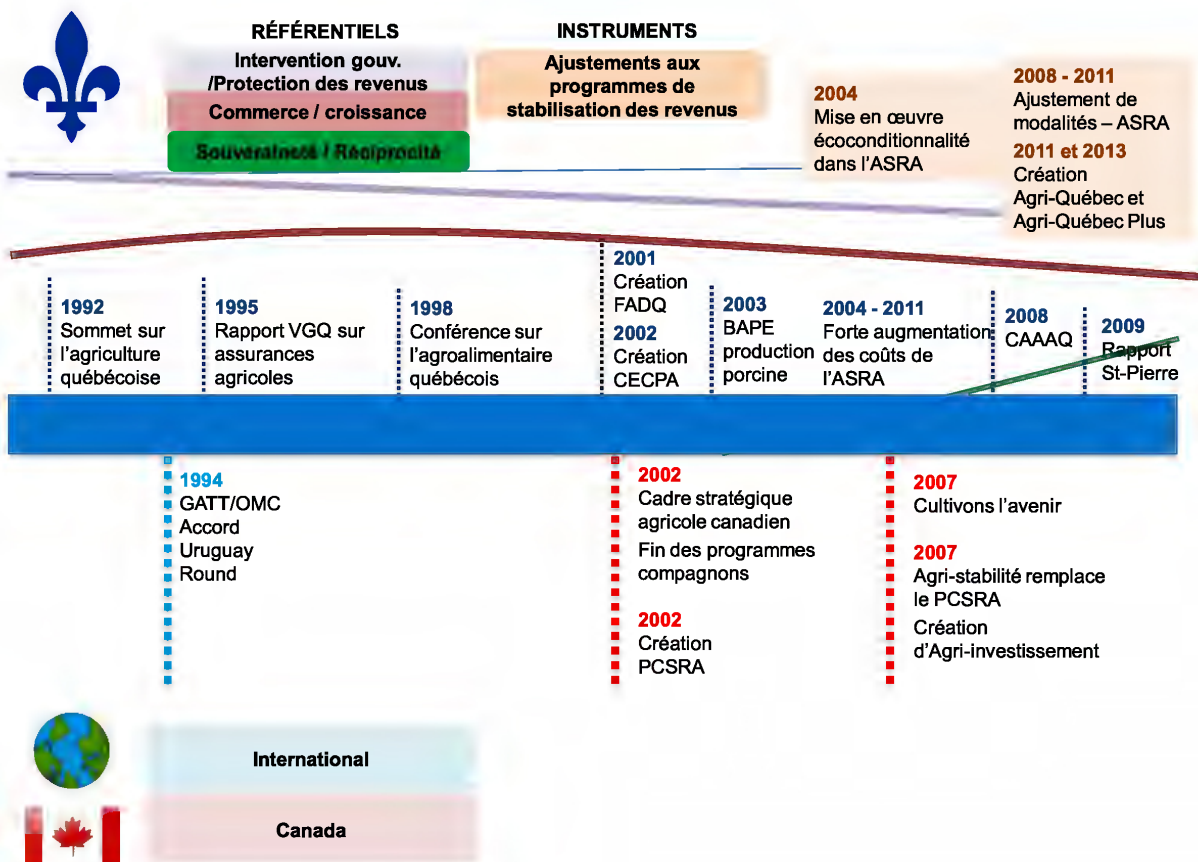
Tableau 6.10 Principaux ajustements apportés à l'ASRA entre 1990 et 2010

Thèmes	Principaux ajustements apportés à l'ASRA entre 1990 et 2020
Performance économique des entreprises	Entre 2008 et 2011, La Financière agricole du Québec a ajusté divers modes opératoires (ex. : resserrement des enquêtes sur les coûts de production, introduction de mesures de productivité dans le calcul des compensations).
Équité entre les entreprises	En 2010, La Financière agricole du Québec a augmenté la prime de l'ASRA pour les plus grandes entreprises.
Coût du programme pour le trésor public et équité entre les secteurs	Entre 2008 et 2011, La Financière agricole du Québec a ajusté divers modes opératoires (ex. : plafonnement des volumes assurables).
Environnement	À partir de 2004, La Financière agricole du Québec a rendu l'admissibilité à l'ASRA conditionnelle au respect des lois agroenvironnementales (écoconditionnalité).
Règles de l'OMC	Entre 1990 et 2010, l'ASRA ne s'est pas ajustée directement aux exigences de l'OMC. Pour sa part, le gouvernement canadien a tenu compte de certaines exigences de l'OMC en créant, depuis le début des années 1990, des programmes découplés (ex. : PCSRA / Agri-Stabilité et Agri-Investissement) qui compensent sur la base du revenu global de l'entreprise.
Programmes canadiens	En 2002, le gouvernement canadien cesse de financer les programmes compagnons des provinces, comme l'ASRA. Dans ce contexte, La Financière agricole du Québec rend l'inscription aux programmes canadiens (PCSRA / Agri-Stabilité et Agri-Investissement) obligatoire pour les entreprises inscrites à l'ASRA. Les entreprises continuent de recevoir, au total, un montant correspondant à la compensation de l'ASRA. D'un point de vue administratif, ce montant provient des programmes canadiens auxquels La Financière agricole du Québec ajoute un montant pour atteindre le niveau de compensation versé par l'ASRA. La Financière agricole du Québec crée les programmes Agri-Québec et Agri-Québec Plus, dont les fonctionnements sont similaires aux programmes canadiens Agri-Investissement et Agri-Stabilité.

Source : Auteure, synthèse des données analysées dans la section 6.4 de la thèse.

La figure 6.3 reprend la figure 6.2 et y ajoute les principaux ajustements apportés à l'ASRA entre 1990 et 2010 ainsi que les événements marquants qui y ont contribué.

Figure 6.3 Évolution des référentiels sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles¹, sur le commerce et la croissance agricoles², sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires³, et ajustements apportés à l'ASRA⁴, au Québec, entre 1990 et 2010⁵



Note ¹ : Le trait mauve représente le référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles. Ce référentiel a atteint sa maturité dans les années 1960 et 1970; 'il a amorcé une phase de reformulation dans les années 1980 qui s'est poursuivie durant la période 1990-2010.

Note ² : Le trait rouge vin représente le référentiel sur le commerce et la croissance agricoles. Ce référentiel a émergé dans les années 1980 et il a poursuivi son développement au début des années 1990.

Note ³ : Le trait vert représente l'émergence du référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires au début de la décennie 2000.

Note ⁴ : Les ajustements apportés à l'ASRA sont inscrits sur une trame jaune orangé.

Note ⁵ : En haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu au Québec tandis qu'au bas de la large bande bleue, sont représentés les événements internationaux.

Sources : Compilation de l'auteure, selon les sections 6.1 à 6.4 de cette thèse.

La figure 6.3 illustre bien que les ajustements à l'ASRA ont tous été réalisés après 2004. Ces ajustements s'expliquent par les raisons suivantes :

- La légitimité politique de l'ASRA ne repose plus sur un référentiel mature et stable. Le référentiel sur lequel reposait la légitimité de l'ASRA lors de sa création en 1975, soit celui sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, est en reformulation depuis les années 1980.
- Si l'ASRA est appuyée principalement par l'UPA et l'AQINAC, elle fait cependant l'objet de critiques de plusieurs acteurs québécois, principalement d'experts et d'acteurs gouvernementaux (rapport du Vérificateur général du Québec en 1995, rapport du secrétaire général associé au Ministère du Conseil exécutif en 2009, etc.). Ces critiques sont en lien avec : l'efficacité et la performance économique des entreprises couvertes par l'ASRA; l'équité entre les entreprises; les coûts de l'ASRA pour le trésor québécois; et l'impact environnemental de certains secteurs (ex. : maïs, porc) de production couverts par l'ASRA.
- Les coûts de l'ASRA ont augmenté substantiellement entre 2004 et 2011 dans un contexte de faiblesse des prix des marchés des produits agricoles, ce qui a créé une pression additionnelle sur les finances du gouvernement du Québec.
- En général, les ajustements à l'ASRA ont été faits dans les années qui ont suivi certains changements survenus dans la gouvernance, dont la création de La Financière agricole du Québec en 2001 et du Centre d'études sur les coûts de production en agriculture (CECPA) en 2002.
- Les programmes de gestion des risques agricoles canadiens ont également évolué. Les programmes canadiens PCSRA/Agri-Stabilité et Agri-Investissement ont été créés par le gouvernement canadien en 2002 et en 2007. Ce sont des programmes découplés, basés sur le revenu global des entreprises, ce qui va dans le sens des règles préconisées par l'Accord agricole de l'OMC signé par le Canada en 1994. La fin du financement des programmes compagnons par le gouvernement canadien en 2002 a obligé un arrimage administratif entre l'ASRA et les programmes canadiens. En effet, l'adhésion au PCSRA/Agri-Stabilité et à Agri-Investissement est devenue obligatoire pour les

entreprises inscrites et compensées selon les règles de l'ASRA. Par ailleurs, La Financière agricole du Québec a créé en 2011 et en 2013, en s'inspirant des programmes canadiens Agri-Investissement et Agri-Stabilité, les programmes québécois Agri-Québec et Agri-Québec Plus.

La prochaine section traite de l'évolution de la gestion de l'offre, l'autre instrument principal associé au référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles.

6.5 Gestion de l'offre

La gestion de l'offre est, avec l'ASRA, l'un des deux principaux instruments de protection des revenus agricoles. Elle s'en différencie cependant du fait qu'elle n'est pas un instrument monétaire. En effet, la gestion de l'offre est un instrument de régulation des marchés, basé sur des lois et des règlements¹.

6.5.1 Fonctionnement de la gestion de l'offre

Au Québec, les secteurs du lait, de la volaille, des œufs (de consommation et d'incubation) et du sirop d'érable ont un système de gestion de l'offre et de contingentement (Royer, 2013). Ces systèmes reposent sur le contrôle des volumes produits ce qui implique dans la plupart des cas (sauf le sirop d'érable) la limitation des importations². Cette limitation des importations est sous la juridiction du gouvernement canadien et repose sur des ententes entre le Canada et les provinces.

La gestion de l'offre consiste [...] à adapter les niveaux de production aux besoins du marché. Il s'agit d'une autre façon de stabiliser les revenus agricoles en exerçant cette fois un certain contrôle sur le marché et, par voie de conséquence, sur le prix des produits agricoles. Deux conditions essentielles doivent être réunies pour assurer une véritable gestion de l'offre. En premier lieu, on doit instaurer une discipline chez les producteurs afin d'éviter la surproduction. C'est ainsi que des quotas ont été fixés à l'échelle canadienne, puis répartis entre les provinces,

¹ La gestion de l'offre est l'une des formes que peut prendre, dans un secteur de production, la mise en marché collective, traitée dans la section 5.2.7.

² À l'exception du secteur du sirop d'érable : dans ce secteur, le Québec produit la majorité de la production mondiale, soit, en moyenne, 80 % entre 2001 et 2005, 73 % entre 2006 et 2010 et 71 % entre 2011 et 2015 (données tirées de la monographie de l'industrie acéricole du Québec 2011-2015 produite par le MAPAQ).

et finalement attribués à chacun des producteurs. Ces derniers doivent respecter leur quota de production, à défaut de quoi ils subissent des pénalités. L'autre instrument de la gestion de l'offre est constitué des tarifs douaniers imposés aux produits importés. Il ne servirait à rien de contrôler la production intérieure si l'offre de produits pouvait être déstabilisée par les importations. (CAAAQ, 2008c, p. 68)

Dans les secteurs sous gestion de l'offre, les producteurs agricoles négocient collectivement avec les acheteurs de leurs produits des prix basés sur leurs coûts de production. Par exemple, dans le secteur laitier, la Commission canadienne du lait établit un prix canadien de référence (CCL, page consultée le 20 octobre 2014). Pour ce faire, elle tient compte des résultats d'une étude annuelle sur les coûts de production du lait en plus de tenir compte d'autres indicateurs économiques. Ce prix de référence sert de base de négociation pour établir un prix dans chacune des provinces.

La prochaine section analyse les points de vue des acteurs sur la gestion de l'offre au Québec entre 1990 et 2010 et présente, le cas échéant, les ajustements apportés à la gestion de l'offre en lien avec ces points de vue.

6.5.2 Points de vue des acteurs sur la gestion de l'offre

La CAAAQ (2008c) constate dans son rapport (p. 27) que la plupart des acteurs québécois soutiennent la gestion de l'offre, ce qui se matérialise notamment par une coalition en sa faveur (section 6.5.2.1). La Commission a aussi reçu des témoignages exposant les inconvénients et les limites des systèmes de gestion de l'offre et les besoins pressants d'assouplissement (section 6.5.2.2). Certaines voix se sont néanmoins entendues en faveur du démantèlement progressif de ce système, notamment ceux de l'Institut économique de Montréal et de l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires. Ces acteurs considèrent la gestion de l'offre en porte-à-faux avec les principes de libéralisation de l'économie de marché. Pour eux, elle nuit au bien-être économique en faisant augmenter les prix des produits comme le lait, les produits laitiers et la volaille.

6.5.2.1 Coalition d'acteurs en faveur de la gestion de l'offre

L'UPA, un des grands défenseurs de la gestion de l'offre, la considère comme un outil essentiel pour protéger le revenu et la viabilité des entreprises agricoles dans les secteurs de

production où elle peut s'appliquer. Sa Confédération appuie d'ailleurs les secteurs qui veulent se doter et développer un plan conjoint. Les fédérations affiliées à l'UPA dans les secteurs sous gestion de l'offre sont à l'origine de la création d'une coalition qui défend la gestion de l'offre, la Coalition GO5, créée en 2003¹. D'autres acteurs, notamment des transformateurs, des coopératives, des acteurs gouvernementaux, notamment certains députés², ainsi que des universitaires³ sont également favorables à la gestion de l'offre.

¹ La Coalition GO5 regroupe 30 000 individus, des associations locales, régionales ou provinciales, des entreprises et des coopératives, des députées et des députés provinciaux et fédéraux, etc.. Ses membres corporatifs sont principalement les fédérations de l'UPA dans les secteurs du lait, des œufs et de la volaille, leurs acheteurs (transformateurs), les syndicats ouvriers actifs dans le secteur agroalimentaire et les fournisseurs d'intrants et de services agricoles. Quelques sympathisants ne provenant pas du secteur agricole adhèrent également à la Coalition, notamment un groupe écologiste (Nature Québec) et certains acteurs locaux et municipaux. Aucune association de consommateurs ou en aval de la transformation (ex. : distribution alimentaire, restauration ou exportation alimentaire) n'y adhère. Des coalitions similaires à celle du GO5 ont vu le jour au Canada, en Ontario et en Colombie Britannique (GO5, page consultée le 29 octobre 2012).

² Des motions en faveur de la gestion de l'offre ont été adoptées en 2005 à l'Assemblée nationale du Québec et à la Chambre des communes du Canada en 2005 (Skogstad, 2013).

³ Par exemple, Daniel-Mercier Guin, de l'Université Laval, a publié en 2004 une analyse mettant en lumière les avantages de la gestion de l'offre.

Tableau 6.11 Associations provinciales membres de la coalition provinciale GO5

Catégories d'acteurs	Associations membres
Agriculture	UPA et plusieurs de ses fédérations affiliées, notamment celles dans les secteurs sous gestion de l'offre.
Amont de l'agriculture	AQINAC, Coop Fédérée Quelques banques, Mouvement des caisses Desjardins
Transformation agroalimentaire	Associations sectorielles de transformateurs dans les secteurs sous gestion de l'offre : Conseil des industriels laitiers, Association des acheteurs de volailles du Québec, Association des couvoiriers du Québec.
Syndicats ouvriers	Principaux syndicats ouvriers dont des membres travaillent dans l'agroalimentaire (CSD, CSN, FTQ)
Ordres professionnels	Ordre des agronomes du Québec
Facultés agricoles des universités	Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal
Groupes écologistes	Nature Québec
Monde municipal et rural	Des municipalités, des MRC, des chambres de commerce, des CLD et des SADC ont adhéré de façon individuelle.

Source : GO5, page consultée le 29 octobre 2012.

La Coalition GO5 s'oppose aux règles de commerce international qui pourraient nuire à la gestion de l'offre. Selon elle, l'objectif de réduire les obstacles au commerce agricole international « n'a aucun sens lorsqu'on sait que plus de 90 % de la production agricole est consommée dans les pays où elle est produite ». Elle demande que des produits jugés « sensibles », comme les œufs, la volaille et le lait, puissent être exclus des concessions et des baisses des tarifs douaniers accordés dans le cadre des négociations multilatérales à l'OMC et des accords de libre-échange bilatéraux afin de maintenir les barrières à l'importation nécessaires au maintien du système de gestion de l'offre. Les actions de la Coalition « visent à soutenir le gouvernement canadien afin qu'il obtienne, au terme du cycle actuel de négociations à l'OMC, les conditions nécessaires à la préservation de la gestion de l'offre au Québec et au Canada ». Pour atteindre ses objectifs, la Coalition organise des activités comme des rassemblements, du lobbying auprès des gouvernements canadien et québécois et finance des rapports sur la gestion de l'offre. Ainsi, les avantages

liés au système de gestion de l'offre sont soulignés par de nombreux acteurs, ce que nous précisons dans la section qui suit.

6.5.2.2 Avantages de la gestion de l'offre

Bien qu'elle ait aussi « instauré une discipline à l'égard de la qualité, de la salubrité et de l'innocuité des produits agricoles » (CAAAQ 2008c, p. 78), les avantages de la mise en marché collective les plus cités par les acteurs sont d'ordre économique et politico-économique. En effet, la gestion de l'offre permet la protection des revenus des producteurs agricoles, l'ajustement des volumes de production en fonction de la demande, d'équilibrer le pouvoir de négociation entre les producteurs et les transformateurs et le partage des coûts de mise en marché (transport, promotion, recherche, etc.) entre les producteurs agricoles ainsi que la péréquation dans les frais de transport dans certains secteurs de production¹. La gestion de l'offre aurait ainsi permis de maintenir une agriculture équitable, c'est-à-dire une agriculture qui permet une juste répartition de la richesse entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs (Réseau des Sociétés d'aide aux collectivités et des Centres d'aide aux entreprises, 2007, p. 7).

Malgré ces opinions générales plutôt favorables, des acteurs émettent des critiques sur certaines modalités de la mise en marché collective et de la gestion de l'offre mais sans remettre en question leurs fondements. Pour ce qui est de la mise en marché collective en général, les critiques en lien avec le pouvoir économique et politique des acteurs ont été abordées au chapitre 6. Pour ce qui est de la gestion de l'offre en particulier, la principale critique concerne la valeur des quotas (contingents ou droits de produire).

¹ Un même coût de transport est appliqué aux entreprises agricoles, quelle que soit la distance entre cette entreprise et le lieu de transformation du produit. C'est le cas notamment en production laitière.

6.5.2.3 Critiques en lien avec la valeur des quotas

Au Québec, les quotas sont possédés par les producteurs agricoles (personnes ou sociétés) qui produisent les denrées visées par les plans conjoints¹. Les transactions de quotas se font, sur des marchés réglementés, principalement par vente et achat sur un marché centralisé sous la responsabilité des offices de producteurs agricoles ou, plus rarement, de gré à gré.

L'économiste agricole français Mazoyer explique qu'il faut « remettre de l'ordre dans la manière dont le quota [...] est géré. C'est la concession d'un droit public qui a été distribué de manière équitable entre les producteurs. C'est abusif d'interpréter cela comme un droit de propriété » (Mazoyer, cité par CAAAQ, 2008c, p. 70). La majorité des acteurs québécois ne remettent pas en question, comme Mazoyer, la propriété individuelle des quotas; ils s'inquiètent par contre des impacts négatifs de la croissance de leur valeur. Ce type de critique émis lors des consultations organisées par la CAAAQ provient notamment des mémoires de la Fédération de la relève agricole affiliée à l'UPA, de la Table de Concertation des Forums Jeunesse Régionaux du Québec, de l'Union paysanne et de la Centrale des syndicats démocratiques. La CAAAQ fait écho à ces critiques et indique, dans son rapport final, que la valeur des quotas nuit au transfert des entreprises (particulièrement dans le cas de transfert hors famille ou non apparenté), à l'augmentation de leur productivité et contribue à l'endettement des entreprises agricoles.

En 1970, les quotas ont été distribués gratuitement aux producteurs agricoles. [...] Puis, les quotas se sont transigés entre producteurs et ont pu être vendus. Ils ont donc pris de plus en plus de valeur. [...] Divers chercheurs ont démontré qu'il était impossible, pour un candidat à la relève, de rentabiliser une ferme sous gestion de l'offre en achetant le quota à sa valeur marchande. Le quota est considéré comme la rente de l'agriculteur. Ce faisant, des sommes considérables sortent de l'agriculture au moment où le producteur vend son quota, tout en provoquant un endettement excessif de l'agriculteur qui l'achète et une diminution des perspectives de rentabilité de l'entreprise agricole. (CAAAQ, 2008c, p. 70)

¹ Selon l'article 95 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, seule la personne ou la société qui produit le produit visé par un plan conjoint ou un nouveau producteur peut être titulaire d'un contingent.

Dans son rapport, la CAAAQ demande de mettre en place, à l'instar d'autres pays, des mesures incitatives et coercitives pour limiter cette hausse et pour contrôler les transactions de quotas. Elle cite en exemple les actions de la Fédération des producteurs de lait (office de producteurs) qui a instauré trois mesures pour limiter cette croissance à partir de 2007 : 1) un prix plafond au quota; 2) une retenue lors de la revente du quota, lorsque cette revente se fait dans les cinq années suivant l'acquisition; 3) et une redistribution de ce quota retenu à l'ensemble des producteurs.

Par ailleurs, plusieurs fédérations sous gestion de l'offre (lait, œufs, volaille) ont mis en place, durant les décennies 1990 et 2000, des programmes d'aide à l'établissement, principalement sous forme de prêts d'une certaine quantité de quotas à condition avantageuse pour les jeunes répondant aux critères du programme (SCF UPA, 2014, p. 51-55; CAAAQ, 2008c, p. 71; Fédération de la relève agricole du Québec, 2006). Dans son rapport final, la CAAAQ recommande cependant d'aller plus loin que la mise en place de ces programmes d'aide à l'établissement et, comme cela a été dit précédemment, d'agir aussi pour limiter le prix du quota.

En somme, les acteurs québécois jugent généralement positivement la gestion de l'offre malgré des critiques sur les impacts négatifs résultant de la valeur croissante des quotas. Cette appréciation plutôt favorable aide à son maintien. Cependant, la gestion de l'offre ne repose pas seulement sur un consensus politique québécois. En effet, comme nous l'expliquons dans la section suivante, elle repose sur un système qui s'étend à l'échelon canadien.

6.5.3 Gestion de l'offre et politiques canadiennes

La gestion de l'offre (lait, volaille, œufs) s'inscrit dans le cadre de la politique de la gestion de l'offre canadienne depuis les années 1970 (Schmitz, 2008). Elle est sous l'égide d'ententes de mise en marché de produits agricoles entre les gouvernements provinciaux et fédéral; la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec participe à la négociation et à la signature de ces ententes pour le Québec (Labrecque, 2006, p. 5). Ainsi, les

gouvernements provinciaux et fédéral se partagent les responsabilités sous-jacentes à la gestion de l'offre.

À titre d'exemple, la Commission canadienne du lait (CCL) joue un rôle actif dans le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier. La CCL est une société d'État sous la responsabilité du ministre canadien de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (CCL, page consultée le 11 mars 2015). Elle est dirigée par trois membres exécutifs nommés par le gouvernement canadien et son personnel compte 65 employés et analystes. Elle travaille en collaboration avec les représentants de l'industrie laitière et les consommateurs, notamment en présidant le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL).

Des représentants d'organismes nationaux de consommateurs, de transformateurs et de producteurs participent aux travaux du CCGAL à titre de membres sans droit de vote. [...] Le CCGAL se réunit quatre fois par année pour examiner les principaux facteurs de production, économiques et de mise en marché qui affectent l'industrie laitière. [...] Il examine et contrôle également les activités commerciales et de promotion de la CCL, l'administration du paiement mensuel du subside fédéral [aboli en 2002], la mise en commun des revenus du marché, la répartition et l'utilisation provinciales du quota. (CCL, page consultée le 9 mars 2015)

L'établissement du quota se fait au niveau canadien et est réparti entre les provinces; ces dernières sont responsables de le répartir entre les producteurs de leur territoire (Gouin 2004). Les prix du lait de transformation sont basés sur un prix cible canadien fixé par la CCL.

Le prix à la production est négocié entre le syndicalisme agricole et les industriels laitiers sur la base du prix cible décrété par la [CCL]. Les autorités gouvernementales de tutelle [la Régie des marchés agricoles et alimentaires au Québec] n'interviendront que si la négociation échoue, exerçant alors leurs prérogatives de conciliation ou d'arbitrage selon les cas. (Gouin, 2004, p. 31)

Au milieu des années 1990, des ententes ont été signées pour mettre en commun les revenus des ventes du lait et uniformiser certains mécanismes de fixation des prix des provinces, notamment l'entente P-5 qui regroupe les cinq provinces de l'est du Canada dont le Québec (CCL, page consultée le 10 mars 2015).

Cet exemple du secteur laitier montre comment le système de gestion de l'offre québécois fait partie d'un système pancanadien. Le président de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec a d'ailleurs utilisé, lors d'une commission parlementaire en 1998,

l'expression « canadianisation des règles » de la gestion de l'offre dans le secteur laitier (Assemblée nationale du Québec, 1998).

La politique de gestion de l'offre canadienne a été relativement stable entre 1990 et 2010 (Schmitz, 2008). Skogstad (2008) confirme que, depuis leur instauration, les systèmes de gestion de l'offre canadiens n'ont pas changé dans leurs fondements, mais ont tout de même été ajustés. Dans un contexte de réduction des dépenses gouvernementales des années 1990, les subsides qui étaient versés aux entreprises produisant du lait industriel ont été éliminés entre 1996 et 2002. Par ailleurs, des changements aux mécanismes de fixation des prix et du calcul des coûts de production du lait ont été apportés pour favoriser la compétitivité des transformateurs laitiers. La pression pour de tels ajustements augmente dans le contexte de changements technologiques qui permettent dorénavant de substituer certaines composantes laitières dans la fabrication de produits laitiers ainsi que dans le contexte de libéralisation du commerce¹ (AGECO, 2007, Gouin, 2016). En somme, les fondements de la gestion de l'offre canadienne dans le secteur laitier sont restés les mêmes entre 1990 et 2010, malgré certains ajustements répondant à des impératifs budgétaires, économiques et commerciaux.

Des changements plus drastiques ont néanmoins eu lieu dans le système de commercialisation des grains. En 2012, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* a été modifiée par le gouvernement conservateur canadien (AAC, 2015; Skogstad, 2008). Plus spécifiquement, la composition de son conseil d'administration a été changée et l'obligation pour les producteurs de commercialiser les grains en passant par la Commission canadienne du blé (CCB), qui assurait notamment les fonctions de guichet unique et de péréquation des prix entre les producteurs, a été abolie.

Ces changements concernent plus spécifiquement les producteurs agricoles de l'Ouest du Canada : des changements aussi fondamentaux n'ont pas eu lieu dans les politiques de gestion de l'offre des secteurs laitier et de la volaille présents surtout au Québec et en

¹ Les importations de certaines denrées associées aux secteurs sous gestion de l'offre, consenties ou tolérées par le gouvernement fédéral, sont faibles mais en croissance. Pensons par exemple à l'accès supplémentaires au marché canadien du fromage accordé à l'Union européenne, ou encore aux importations de concentrés protéiques du lait.

Ontario. Selon Skogstad (2008), dans ces provinces, les représentants des producteurs agricoles et les gouvernements provinciaux sont plutôt favorables à la gestion de l'offre. Les politiciens fédéraux et provinciaux ont jugé prudent d'appuyer la gestion de l'offre « as long as producers and processors have brokered programmatic changes to accommodate their mutual interests » (p. 504). Royer, Couture et Gouin (2014) vont dans le même sens et soulignent que les principaux groupes corporatistes agricoles canadiens ont été capables de faire perdurer le paradigme interventionniste et « qu'il ne semble pas y avoir une présence prépondérante d'acteurs clés [en faveur] du paradigme du libre-marché dans les organisations des offices de commercialisation du lait canadiens » (p.37). Ces trois auteurs ont comparé l'évolution de la gestion de l'offre du secteur laitier au Canada, où ce système a été maintenu, avec la situation de trois autres pays du Commonwealth, où la gestion de l'offre a été démantelée dans la décennie 1980 (Nouvelle-Zélande), 1990 (Grande-Bretagne) ou 2000 (Australie). Au Canada, expliquent-ils, « les dysfonctionnements du paradigme de l'État interventionniste, que ce soit dans l'économie en général ou dans le secteur agricole, ne sont pas apparus avec autant d'évidence que dans d'autres pays » (p. 35). Cela s'explique notamment par le fait que les modalités de mise en œuvre du système de gestion de l'offre canadien¹ ont favorisé sa pérennité par la réponse aux intérêts des principaux acteurs concernés, soit :

- des producteurs laitiers, par la stabilisation et la fixation des prix à la ferme basés sur leurs coûts de production;
- des consommateurs, par la diminution de la volatilité des prix des produits laitiers aux consommateurs, notamment durant la crise alimentaire de 2008 durant laquelle les prix des produits laitiers ont augmenté ailleurs dans le monde;

¹ Royer, Couture et Gouin (2014) expliquent les principaux modes opératoires de la gestion de l'offre dans le secteur laitier au Canada : 1) un quota global basé sur la demande nationale en matière grasse, ensuite partagé entre les provinces et ensuite entre les producteurs de chacune des provinces; 2) le coût de disposition des surplus de lait assumés par les producteurs laitiers (ex. : prix nul pour la production hors quota); 3) un prix de soutien basé sur les coûts de production du lait, sur la base d'une enquête pancanadienne; 4) un système de livraison prioritaire du lait aux usines qui fabriquent les produits les plus payants accompagnés d'un mécanisme de péréquation (même prix moyen à tous les producteurs laitiers).

- du gouvernement, par la rémunération des producteurs et des transformateurs par les prix du marché et non pas de subventions gouvernementales.

6.5.4 Gestion de l'offre et politiques internationales

Puisque le système de gestion de l'offre dépend du contrôle des importations, il doit être protégé dans les ententes de commerce international. Comme l'explique Skogstad, ces ententes dépendent du gouvernement fédéral.

Le gouvernement du Canada a le pouvoir de consentir à des changements aux contingents tarifaires qui assurent à l'heure actuelle une large mesure de protection aux produits soumis à la gestion de l'offre qui proviennent du Canada. Il a également le pouvoir exclusif de mettre en œuvre de telles mesures. (Skogstad, 2014, p. 3)

Le pouvoir du gouvernement fédéral, toujours selon Skogstad (1992, 2014), est circonscrit par les positions des gouvernements provinciaux et les pressions des groupes d'intérêts, notamment les associations agricoles fédérales et provinciales. Sa position dépend donc à la fois de sa stratégie de négociation internationale et d'enjeux politiques internes. Si le gouvernement fédéral a, jusqu'ici, défendu la gestion de l'offre dans les négociations commerciales internationales, cet appui reste incertain dans le futur et dépendra de l'évolution de ces facteurs.

Il est généralement admis que l'OMC et les ententes internationales fragilisent la gestion de l'offre. Un des objectifs du Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992 était de réviser les systèmes de gestion de l'offre (Comité de suivi du Sommet sur l'agriculture québécoise 1994, p. 7). À la suite de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de 1998, il sera décidé de stimuler la croissance dans le secteur laitier et de mieux l'intégrer dans le commerce international par la mise en place d'un programme optionnel d'exportation, basé sur un système de prix différencié (un prix pour le marché intérieur et un prix, plus faible, pour l'exportation). Ce programme sera mis en place durant un court laps de temps, mais sera jugé non conforme devant l'OMC (Gouin 2004, 31). Dans les faits, aucune révision majeure de la gestion de l'offre ne sera réalisée.

En 2008, la CAAAQ rappelle tout de même la fragilité de la gestion de l'offre dans le contexte de l'OMC.

Ce sont [les] nouveaux [pays] exportateurs [comme la Chine, le Brésil et l'Inde], regroupés stratégiquement avec des pays en voie de développement au sein d'une alliance familièrement appelée le Groupe des Vingt (ou G-20), qui exercent le plus de pression à l'OMC en faveur d'un plus grand accès aux marchés des pays développés. [Ils] s'en prennent aux droits de douane comme ceux que le Canada impose – dans le cadre de la gestion de l'offre – à l'égard des produits laitiers (299 % pour le beurre et 246 % pour le fromage), de la volaille (238 % pour le poulet) et des œufs (164 % pour les œufs en coquille). Ces pays estiment que ces tarifs empêchent ou nuisent considérablement à l'entrée de leurs produits sur le marché canadien. [...] Les tarifs douaniers applicables dans une nette majorité de pays atteignent rarement les niveaux fixés comme soutien au régime de la gestion de l'offre au Canada. (CAAAQ, 2008c, p.19)

Cette pression des pays pour diminuer les tarifs douaniers dans les secteurs sous gestion de l'offre ne se limite pas au cadre de l'OMC; elle s'exerce de plus en plus dans le cadre de négociations commerciales bilatérales ou regroupant quelques pays, par exemple l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Skogstad (2008) a étudié l'impact de l'OMC et de l'ALÉNA, plus spécifiquement de décisions de leurs organes d'arbitrage de différends entre les pays membres, sur la gestion de l'offre. Elle arrive à la conclusion que ces deux accords ont favorisé certains ajustements à la gestion de l'offre mais sans remettre ses fondements en question.

Reforms to supply management policy instruments have also occurred as a result of provisions of the WTO Agreement on Agriculture and the rulings of its dispute adjudication bodies. Import controls were replaced with tariff rate quotas in 1995, and a new dairy export subsidy program was eliminated when it was ruled illegal by the WTO (World Trade Organization, 1999). The elimination of tariffs on manufactured foods by 1999 under NAFTA put pressure on administered pricing formulae and required changes to price some dairy and poultry products (used in further processed products) more competitively with their imported substitutes. In supply management, market integration pursuant to the NAFTA has therefore also been a driver of programmatic change (Skogstad, 2008, chapter 5). [...]

A NAFTA panel also upheld the high over-tariff rate quotas for supply managed products in 1996 when they were challenged by the United States (NAFTA Arbitral Panel, 1996). And while a WTO panel ruled illegal a new dairy export subsidy when it was challenged by the United States and New Zealand in 2001–02, the panel nonetheless stated that the supply management system itself was “not at issue” (World Trade Organization 1999, par. 153). (Skogstad, 2008, p. 502)

La prochaine section fait une synthèse des points de vue des acteurs sur la gestion de l'offre ainsi que sur les ajustements qui y ont été apportés entre 1990 et 2010.

6.5.5 Synthèse et discussion sur la gestion de l'offre

La gestion de l'offre est un instrument de régulation et l'un des deux principaux instruments associés au référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles (l'autre étant l'ASRA).

Quelques acteurs québécois s'opposent au principe même de la gestion de l'offre. Pour eux, la gestion de l'offre est en opposition au courant de libéralisation des échanges et à l'économie de marché et nuit aux consommateurs en faisant augmenter les prix de denrées alimentaires. Toutefois, la gestion de l'offre est appuyée par la plupart des acteurs civils et publics québécois. Certains effets négatifs de la valeur des quotas sont tout de même soulevés dans des mémoires déposés à la CAAAQ (2008). Le tableau 6.12 en fait une synthèse et les regroupe selon les mêmes thèmes que ceux utilisés pour l'ASRA (tableau 6.9) afin de faciliter la comparaison.

Tableau 6.12 Principales critiques d'acteurs québécois sur la gestion de l'offre entre 1990 et 2010

Thèmes	Principales critiques des acteurs
Performance économique des entreprises	La valeur croissante des quotas favorise la surcapitalisation et l'endettement des entreprises agricoles.
Équité entre les entreprises	La valeur des quotas nuit au transfert des entreprises agricoles à la relève agricole, notamment dans le cas de transfert hors famille (non apparenté).
Coût du programme pour le trésor public et équité entre les secteurs	Nous n'avons identifié aucune critique sur les coûts de la gestion de l'offre pour le trésor public dans les mémoires présentés à la CAAAQ.
Environnement	Nous n'avons identifié aucune critique sur les effets non désirés sur l'environnement de la gestion de l'offre dans les mémoires présentés à la CAAAQ.

Source : Auteure – synthèse des données analysées dans la section 6.5 de la thèse.

Certains modes opératoires de la gestion de l'offre ont été modifiés entre 1990 et 2010; le tableau 6.13 et la figure 6.4 en font une synthèse. Les quatre premiers thèmes reprennent les thèmes du tableau 6.12. En effet, plusieurs des ajustements apportés par la gestion de l'offre peuvent être associés à l'une ou l'autre des critiques émises par des acteurs québécois. Les

deux autres thèmes présentent les ajustements à la gestion de l'offre que l'on peut associer au contexte des politiques internationales et canadiennes.

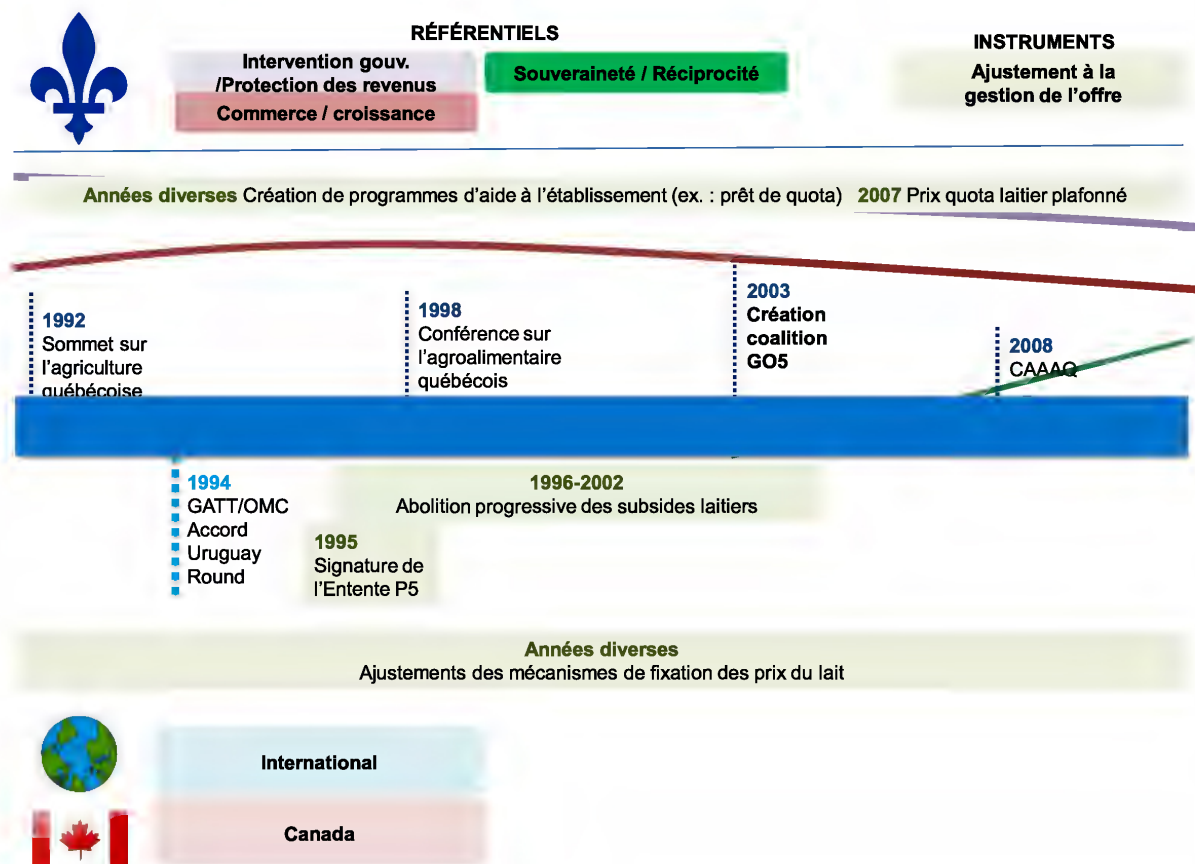
Tableau 6.13 Principaux ajustements apportés à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010

Thèmes	Exemples d'ajustements apportés à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010
Performance économique des entreprises	En 2007, la Fédération des producteurs de lait a mis en place un plafond du prix du quota. Des programmes d'aide à l'établissement et au démarrage de nouvelles entreprises ont été mis en place dans les secteurs sous gestion de l'offre (lait, œufs d'incubation, œufs de consommation, volaille), notamment sous forme de prêt de quotas. Les années de création de ces programmes varient selon les secteurs.
Équité entre les entreprises	
Coût du programme et équité entre les secteurs	N\A
Environnement	N\A
Contexte de l'OMC et d'autres ententes de commerce bilatérales	Dans les années 2000, divers ajustements sont faits dans les mécanismes de fixation des prix du lait. En 1995, la signature de l'Entente P5, qui regroupe cinq provinces dont le Québec, uniformise certains mécanismes de fixation des prix du lait. Entre 1996 et 2002, les subsides versés aux entreprises produisant du lait de transformation sont abolis graduellement.
Politiques canadiennes	

Source : Auteure, synthèse des données analysées dans la section 6.5 de la thèse.

La figure 6.4 reprend la figure 6.2 et y ajoute les principaux ajustements apportés à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010 ainsi que les événements marquants qui y ont contribué.

Figure 6.4 Évolution des référentiels l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles¹, sur le commerce et la croissance agricoles², sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires³, et ajustements apportés à la gestion de l'offre⁴, au Québec, entre 1990 et 2010⁵



Note ¹ : Le trait mauve représente le référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles. Ce référentiel a atteint sa maturité dans les années 1960 et 1970; il a amorcé une phase de reformulation dans les années 1980 qui s'est poursuivie durant la période 1990-2010.

Note ² : Le trait rouge vin représente le référentiel sur le commerce et la croissance agricoles. Ce référentiel a émergé dans les années 1980 et il a poursuivi son développement au début des années 1990.

Note ³ : Le trait vert représente l'émergence du référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires au début de la décennie 2000.

Note ⁴ : Les ajustements apportés à la gestion de l'offre sont inscrits sur une trame vert pâle.

Note ⁵ : En haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu au Québec tandis qu'au bas de la large bande bleue sont représentés les événements au Canada et internationaux.

Sources : Compilation de l'auteure, selon les sections 6.1, 6.2, 6.3 et 6.5 de cette thèse.

De nos analyses sur les ajustements de la gestion de l'offre entre 1990 et 2010 ressortent les constats suivants :

- Comme pour l'ASRA, la légitimité politique de la gestion de l'offre ne repose plus sur un référentiel mature et stable. Le référentiel sur lequel reposait sa légitimité lors de sa création, soit l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, est en reformulation depuis les années 1980.
- Si quelques acteurs s'opposent aux fondements même de la gestion de l'offre, cette dernière est appuyée par une diversité d'acteurs québécois. D'ailleurs, l'appui à la gestion de l'offre a fait l'objet d'une coalition, la Coalition GO5, créée en 2003 sous l'impulsion des fédérations sous gestion de l'offre de l'UPA. Par ailleurs, contrairement à l'ASRA, la gestion de l'offre n'a pas fait l'objet de critiques de la part d'acteurs publics, comme le Vérificateur général du Québec et le secrétaire général associé au Ministère du Conseil exécutif.
- La gestion de l'offre est un instrument de régulation (loi et règlements) et non pas un instrument proprement monétaire (ex. : aides financières gouvernementales). Ainsi, à la différence de ceux de l'ASRA, ses budgets n'ont pas été l'objet de critiques d'acteurs québécois. Les principales dépenses gouvernementales associées à la gestion de l'offre sont les frais de gouvernance et de gestion du système, par exemple ceux de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec; le budget total de cette Régie représente une part minime des dépenses du gouvernement du Québec. Par ailleurs, les subsides canadiens qui étaient versés aux entreprises produisant du lait de transformation ont été abolis en 2002.
- Contrairement à certains secteurs couverts par l'ASRA, comme les secteurs porcin et du maïs, les secteurs sous gestion de l'offre, le lait, la volaille et les œufs, n'ont pas été particulièrement critiqués par les groupes environnementaux. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que la gestion de l'offre, par sa nature même qui vise à contingenter la production, oblige le secteur à augmenter ses volumes produits selon la demande. L'augmentation des volumes de produits contingentés est donc régulée et limitée.

- Le système de prise de décision de la gestion de l'offre fait intervenir à la fois le gouvernement canadien (ex. : CCL), les gouvernements provinciaux (ex. : Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec), les offices de producteurs agricoles (ex. : syndicats et fédérations de producteurs) et les représentants des autres acteurs concernés, notamment les transformateurs et les consommateurs de lait. Ce système n'a pas subi de changements majeurs entre 1990 et 2010, mais certains de ses modes opératoires ont été ajustés.
- Au niveau canadien, certains ajustements ont été apportés aux mécanismes de fixation des prix du lait, ce qui a permis d'uniformiser la fixation des prix entre certaines provinces (dont le Québec) et d'ajuster les modèles de coût de production du lait pour favoriser la compétitivité des transformateurs laitiers. Ces ajustements canadiens visent principalement des objectifs économiques.
- D'autres modes opératoires, notamment les mécanismes de transaction des quotas et de plafonnement de leur prix, sont décidés et gérés au Québec par les offices de producteurs agricoles. Des ajustements à ces mécanismes ont été réalisés entre 1990 et 2010. Ces ajustements sont en lien avec la valeur trop élevée des quotas et la difficulté pour la relève agricole d'y accéder, sources de préoccupation d'acteurs québécois. L'ajustement le plus marqué est la décision de la Fédération des producteurs de lait du Québec, en 2007, d'agir sur le prix et l'accès au quota laitier en le plafonnant et en instaurant un système de retenues sur la revente de quotas. Par ailleurs, des programmes de prêts de quotas ont été mis en place par chacun des offices de producteurs sous gestion de l'offre (lait, œufs, volaille) au Québec pour favoriser l'établissement des jeunes. Ces ajustements visent principalement des objectifs économiques et d'équité intergénérationnelle.
- Les nouvelles règles imposées par l'Accord de l'OMC en 1994 sont menaçantes pour la gestion de l'offre, mais, dans les faits, elles n'ont provoqué que des ajustements mineurs à ce système entre 1990 et 2010.

La prochaine section discute de l'évolution des référentiels sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles; sur la croissance et le commerce

agricoles; sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, ainsi que de l'ASRA et de la gestion de l'offre à la lumière de nos questions de recherche et de nos hypothèses de départ.

6.6 Synthèse et discussion

Ce chapitre a permis de mieux comprendre l'évolution des référentiels et des instruments agroéconomiques entre 1990 et 2010. La discussion de nos résultats est présentée en trois parties, chacune portant sur l'un des trois référentiels identifiés : 1) l'intervention gouvernementale et la protection des revenus; 2) la croissance et le commerce agricoles; 3) la réciprocité et la souveraineté alimentaires. Nous expliquons leur évolution et comment elle influence les ajustements des modalités d'application des principaux instruments agroéconomiques, l'ASRA et la gestion de l'offre.

6.6.1 Référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles

Le référentiel sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles est porté principalement par les producteurs agricoles, notamment l'UPA. Ce référentiel a atteint sa maturité lors des commissions d'enquête gouvernementales Héon (1955) et April (1967). Le gouvernement du Québec reconnaît alors officiellement la faiblesse des revenus agricoles. Dans les décennies 1950, 1960 et 1970, l'objectif de protéger et d'augmenter ces revenus fait consensus et répond à la fois aux intérêts de la classe agricole (UPA) et à l'objectif gouvernemental de moderniser l'agriculture afin de produire plus et à moindre coût pour nourrir les populations urbaines.

Cet objectif partagé s'inscrit dans le référentiel agricole dominant de l'après Deuxième Guerre mondiale, commun à la plupart des pays occidentaux. Ce référentiel s'apparente à ce que Morisset et Couture (2010) qualifient de *logique économique d'intervention* et au *paradigm of state assistance* de Skogstad (2008)¹. Il repose sur deux relations causales principales : 1) l'intervention gouvernementale est requise pour augmenter les revenus

¹ La section 2.1.2 fait une synthèse d'écrits théoriques sur ces sujets.

agricoles parce que le libre marché ne parvient pas à le faire (*farm problem*¹); 2) il est ainsi justifié d'exempter l'agriculture des règles de libéralisation du commerce (exemption agricole). Ainsi, ce référentiel justifie le rôle de régulation des marchés agricoles des gouvernements.

Le consensus entre le gouvernement et les producteurs agricoles sur la nécessité de protéger les revenus agricoles s'est affaibli à partir des années 1980, période que Morisset et Couture qualifient de « rupture idéologique ». La période étudiée (1990 à 2010) est caractérisée par la reformulation de ce référentiel et par la recherche d'un nouveau consensus sur de nouvelles justifications de la régulation des marchés agricoles dans le contexte des années 2000. En effet, si l'UPA et d'autres associations agricoles continuent d'insister et d'argumenter sur l'importance de protéger les revenus agricoles, particulièrement dans le contexte de la fin des années 2000 où les revenus agricoles nets sont à la baisse, le gouvernement du Québec n'en fait plus une priorité. En effet, cet objectif n'est pas mis de l'avant lors des consultations qu'il organise sur l'agriculture entre 1990 et 2010. Par ailleurs, un rapport, publié en 2009 par le secrétaire général associé du Ministère du Conseil exécutif, souligne que la situation des revenus des familles agricoles a changé et qu'ils sont devenus comparables aux revenus des autres ménages québécois.

Malgré l'effritement du consensus entre l'UPA et le gouvernement du Québec, le référentiel sur la protection des revenus agricoles reste le référentiel agricole principal au Québec entre 1990 et 2010. Ce référentiel, dominant depuis la Deuxième Guerre mondiale, continue d'influencer les politiques agricoles québécoises et canadiennes (Morisset et Couture, 2010; Skogstad, 2008). Son influence diminue tout de même, ce qui se matérialise de deux façons.

Premièrement, le consensus historique entre les producteurs agricoles et le gouvernement au Québec s'est fragilisé dans un contexte où, d'une part, un nouveau référentiel dominant axé sur les principes de l'OMC et la libéralisation du commerce international s'est installé

¹ Le *farm problem* se résume par les caractéristiques particulières de la demande et de l'offre de produits agricoles qui amènent une instabilité des marchés et des revenus agricoles chroniquement bas (Butault, 2004).

au plan international et, d'autre part, nous y reviendrons dans les prochains chapitres, de plus en plus d'acteurs externes au milieu agricole et agroalimentaire prennent position sur les enjeux et les politiques agricoles et les analysent sous un angle différent de ceux de ce milieu et en mettant en priorité d'autres enjeux que la protection des revenus agricoles.

Deuxièmement, une série d'ajustements sont apportés aux deux instruments de protection des revenus agricoles au Québec, soit l'ASRA, un instrument monétaire, et la gestion de l'offre, un instrument de régulation. Ces ajustements, que nous qualifions de changements dans les modes opératoires des instruments, sont similaires à ce que Kübler et De Maillard (2009, p. 160-163) appellent des changements de deuxième et de troisième ordres, ou encore à ce que Skogstad (2008) nomme des changements « programmatiques », c'est-à-dire des changements dans les modalités de mise en œuvre des programmes existants, ou associés à la création de nouveaux instruments poursuivant des objectifs similaires. Les ajustements apportés à l'ASRA et à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010 (tableau 6.14) touchent principalement des enjeux économiques et politiques, notamment les coûts des programmes pour le gouvernement, les effets du programme sur la performance économique des entreprises, l'équité entre les entreprises agricoles, l'adaptation aux règles du commerce international (ex. : Accord de l'OMC de 1994). Certains de ces changements ont été décidés par des acteurs québécois (le MAPAQ, La Financière agricole du Québec et les offices de producteurs agricoles) tandis que d'autres l'ont été par des acteurs canadiens (Agriculture et agroalimentaire Canada et Commission canadienne du lait).

Tableau 6.14 Principaux ajustements apportés à l'ASRA et à la gestion de l'offre entre 1990 et 2010

Décision	ASRA (1)	Gestion de l'offre (2)
Acteurs canadiens	AAC met en place des programmes basés sur le revenu agricole global de l'entreprise (ex. : PCSRA / Agri-stabilité et Agri-Investissement). Ces programmes sont découplés, ce qui correspond aux exigences de l'OMC. AAC décide de ne plus financer les programmes compagnons des provinces.	Les subsides versés aux entreprises produisant du lait industriel sont abolis graduellement. Divers ajustements sont faits dans les mécanismes de fixation des prix du lait. La signature de l'Entente P5, qui regroupe cinq provinces dont le Québec, uniformise certains mécanismes de fixation des prix du lait.
Acteurs québécois	À la suite de la décision d'AAC de ne plus financer les programmes compagnons des provinces, La Financière agricole du Québec décide que l'inscription aux programmes canadiens (ex. : PCSRA / Agri-stabilité et Agri-Investissement) devient obligatoire pour les entreprises inscrites à l'ASRA. Un arrimage administratif est fait entre les paiements de l'ASRA et ceux des programmes canadiens. La FADQ crée les programmes Agri-Québec et Agri-Québec plus, dont les fonctionnements sont similaires à des programmes canadiens. La Financière agricole du Québec ajuste plusieurs modes opératoires de l'ASRA (ex. : resserrement des enquêtes sur les coûts de production, introduction de mesures de productivité dans le calcul des compensations, plafonnement des volumes assurables). La Financière agricole du Québec augmente la prime de l'ASRA pour les plus grandes entreprises.	La Fédération des producteurs de lait du Québec met en place un plafond au prix du quota laitier. Des programmes d'aide à l'établissement et au démarrage de nouvelles entreprises (ex. : prêts de quotas) sont mis en place par les offices de producteurs sous gestion de l'offre (lait, œufs d'incubation, œufs de consommation, volaille).

(1) À ces changements d'ordre économique et politique, s'ajoute, dans le cadre de l'ASRA, l'écoconditionnalité, en lien avec des enjeux de protection de l'environnement. Ce sujet est abordé plus en profondeur au chapitre 7.

(2) Seuls les changements spécifiques à la gestion de l'offre sont résumés dans ce tableau. Les ajustements au système de mise en marché collective, qui touchent principalement ses modes décisionnels, sont traités au chapitre 5.

Sources : Auteure, synthèse des analyses des sections 6.4 et 6.5 de la thèse.

Ces ajustements apportés à l'ASRA et à la gestion de l'offre le sont dans le contexte d'émergence et de développement de référentiels concurrents à celui de la protection des revenus agricoles dont celui sur le commerce et la croissance agricoles.

6.6.2 Référentiel sur le commerce et la croissance agricoles

La décennie 1990 (et celle qui la précède) est marquée par la présence marquée sur le plan international de nouveaux objectifs et de nouvelles valeurs en matière économique, dont la primauté du marché et du commerce et la réduction des dépenses publiques. Le référentiel du commerce agricole est soutenu par plusieurs experts et universitaires et s'inscrit dans les politiques internationales, notamment dans l'Accord de l'OMC. Ce référentiel reflète la pensée dominante du libéralisme économique (Morisset et Couture, 2010; Skogstad, 2008).

Au Québec, c'est notamment par l'intermédiaire du discours des acteurs gouvernementaux qu'a émergé le référentiel du commerce et de la croissance agricoles. En effet, le gouvernement canadien, signataire de l'Accord de l'OMC, adopte ce référentiel et s'en fait le porte-parole. Le cadre d'orientation de ses politiques agricoles, lancé en 1989, vise d'ailleurs à adapter les politiques agricoles canadiennes aux ententes commerciales et à réduire les dépenses gouvernementales (Skogstad, 2011). Le gouvernement québécois adopte le même discours lors du sommet et des conférences de 1992 et de 1998 sur l'agroalimentaire; il tente de jeter les bases d'un nouveau consensus basé sur l'adaptation des politiques agricoles aux règles de commerce international et sur la nécessité du secteur agroalimentaire de contribuer à la croissance économique du Québec en exportant plus. Le secteur porcin, historiquement tourné vers les marchés internationaux, est particulièrement interpellé par cet objectif. Après avoir hésité, l'UPA adhère à l'objectif de conquête des marchés, ce qui va donner une nouvelle impulsion au référentiel du commerce et de la croissance agricoles.

Malgré le consensus entre le gouvernement du Québec et l'UPA, le référentiel du commerce et de la croissance agricoles n'atteindra pas, au cours de cette période, la maturité nécessaire pour remplacer et détrôner le référentiel sur la protection des revenus agricoles. D'une part, parce que plusieurs acteurs de la société civile n'y adhèrent pas. En effet, le BAPE, en 2003, met en lumière les positions d'acteurs, notamment des groupes environnementaux et des groupes de citoyens, qui, s'intéressant nouvellement au secteur agricole, s'opposent à l'augmentation des exportations de la production porcine. D'autre part, parce que, comme nous l'avons vu, les importants instruments de la politique agricole

québécoise que sont la gestion de l'offre et l'ASRA ont été directement peu affectés par les nouvelles règles de l'OMC et du commerce international entre 1990 et 2010.

L'analyse de l'évolution du référentiel sur le commerce et la croissance agricoles montre que la pensée des acteurs peut, en raison de leur capacité d'apprentissage, évoluer. En effet, l'UPA, après avoir hésité, décide finalement d'adhérer à l'objectif de conquête des marchés du gouvernement du Québec au début des années 1990. En outre, la décennie 2000 sera une période particulièrement riche au plan de l'apprentissage des acteurs. En effet, l'arrivée de nouveaux acteurs, comme l'Union paysanne créée en 2001 et plusieurs groupes environnementaux et citoyens, va amener le MAPAQ, l'UPA et les autres acteurs agricoles « traditionnels », sinon à introduire, à tout le moins à tenir compte de nouvelles idées dans leurs discours, et vice et versa. Ce contexte d'apprentissage mutuel des acteurs verra l'émergence de nouveaux référentiels, notamment celui de la réciprocité et de la souveraineté alimentaires.

6.6.3 Référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires

Pour les tenants du référentiel sur la réciprocité et la souveraineté alimentaires, le commerce international est « déloyal » parce que les pays qui concurrencent les entreprises agricoles québécoises appliquent des réglementations (ex. : règles environnementales, règles de salubrité, normes du travail) généralement moins exigeantes que celles en vigueur au Québec. L'émergence de ce référentiel au Québec, dans la décennie 2000, montre l'amorce d'une reformulation des référentiels agroéconomiques par l'inclusion de nouveaux enjeux plus larges, notamment agropolitiques (ex. : équité entre les acteurs), agroenvironnementaux (règles environnementales) et agrosociaux (ex. : normes du travail et santé humaine). Cette tendance est liée à l'émergence et au développement de discours et de référentiels, au Québec comme ailleurs dans le monde, en lien avec les nouvelles attentes environnementales et sociétales face à l'agriculture. Les prochains chapitres (7, 8 et 9) permettront de mieux comprendre jusqu'à quel point et de quelle façon s'est faite leur intégration dans les discours et les instruments politiques agricoles.

7. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET ENVIRONNEMENT

Les liens entre agriculture et environnement ont pris une place importante dans le débat social au Québec à partir des années 1990. Ce chapitre traite des acteurs, de leurs discours¹ ainsi que des référentiels et des instruments politiques en lien avec l'environnement et la santé. La section 7.1 présente les acteurs agroenvironnementaux. Par la suite sont exposés et analysés les référentiels et les instruments politiques en lien avec la pollution de l'eau par les matières fertilisantes agricoles (section 7.2) et par les pesticides (section 7.3). Une importance particulière est accordée à ces formes de pollution parce qu'elles sont devenues, dans la période étudiée (1990-2010), des enjeux politiques majeurs et que les instruments les concernant ont considérablement évolué. D'autres référentiels agroenvironnementaux, notamment la biodiversité et les changements climatiques, sont apparus dans la décennie 2000; ils sont abordés dans la section 7.4. Finalement, la section 7.5 résume et discute les résultats de nos analyses à la lumière de nos questions de recherche.

7.1 Acteurs et discours agroenvironnementaux

Des acteurs environnementaux ont contribué à mettre à l'ordre du jour politique la « pollution agricole » et conduit le gouvernement à en tenir compte dans la formulation des politiques. Ces acteurs proviennent du gouvernement et de la société civile.

7.1.1 Acteurs environnementaux et agriculture

Le ministère québécois de l'environnement a influencé les politiques agricoles durant la période étudiée (1990-2010). Ce ministère a été créé en 1973; son nom a changé à plusieurs reprises depuis, incluant notamment les termes *faune* et *parcs* et, depuis 2006, année de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* qui est sous sa responsabilité,

¹ Rappelons que, dans le cadre de cette thèse (voir section 4.2.3), les discours sont des catégories issues de l'analyse des mémoires déposés à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois ou CAAAQ (2008). Pour leur part, les référentiels sont des thèmes issus de regroupement de plusieurs discours.

développement durable (Assemblée nationale du Québec, page consultée le 25 février 2017). Par souci de simplification et parce que son appellation a changé plusieurs fois durant la période étudiée, nous l'appellerons dans cette thèse *Ministère de l'environnement*. Ses responsabilités portent sur l'air et les changements climatiques, la biodiversité, le développement durable, la faune, les parcs et l'eau. Ses effectifs totaux, relativement stables depuis le début des années 2000, sont d'environ 1850 employés.

Du côté de la société civile, le Québec compte environ 200 groupes écologistes. Certains d'entre eux, notamment ceux qui adhèrent à la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau *Eau Secours* (Coalition Eau secours!, 2007), ont contribué à mettre à l'ordre du jour politique l'enjeu de la qualité de l'eau. Cette coalition, créée en 1997, rassemble des individus (144 individus en 2000, 2070 en 2006) ainsi que des groupes citoyens, environnementaux et sociaux (46 groupes en 2000 et 222 en 2006).

Les groupes écologistes peuvent être regroupés en trois grandes catégories. Il y a, premièrement, les groupes écologistes issus de mouvements internationaux ou canadiens, comme Greenpeace (40 000 membres et entre 26 et 49 employés¹ au Québec) et Nature Québec (5000 membres et entre 11 et 25 employés au Québec), qui sont bien implantés au Québec. Greenpeace concentre ses actions à l'extérieur des instances politiques en recourant « de façon créative, mais toujours non violente, à la confrontation pour exposer des problèmes environnementaux à l'échelle planétaire »; ce groupe n'accepte pas de financement venant du gouvernement ou des entreprises (Greenpeace Canada, 2010). Pour sa part, Nature Québec, anciennement l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), collabore avec des acteurs gouvernementaux dans l'élaboration de certaines

¹ Le nombre d'employés est présenté selon les fourchettes de données, par exemple entre 26 et 49 employés, utilisées par le Registraire des entreprises du Québec.

stratégies¹ et développe également des outils et des formations pour le secteur agricole sur des enjeux environnementaux².

Il y a, deuxièmement, les associations, que l'on peut associer à des instruments procéduraux, créées ou appuyés financièrement par le *Ministère de l'environnement*. C'est le cas des Organisations de gestion de bassin versant (OBV) et des Conseils régionaux en environnement (CRE). Les OBV ont été mises en place par la *Politique nationale de l'eau* (ME, 2002b); il en existe une quarantaine au Québec. Leur mandat, leur composition et leur financement sont sous l'égide de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau* et visant à renforcer leur protection (Québec, 2009a)³. Les OBV regroupent les milieux gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire. Ils peuvent donc être considérés comme des outils de coordination d'acteurs venant de différents horizons. Pour leur part, les 16 Conseils régionaux en environnement (CRE) regroupent des organismes environnementaux, le milieu municipal, des organismes parapublics, des corporations privées et plusieurs membres individuels. Tant les OBV que les CRE participent à la mise en œuvre de certains instruments politiques comme, par exemple, le Plan d'intervention sur les algues bleu-vert (MDDEP, 2007c, 2008b, 2009, 2010).

Troisièmement, l'association québécoise Équiterre a pour mission de « contribuer à bâtir un mouvement de société en incitant citoyens, organisations et gouvernements à faire des choix écologiques, équitables et solidaires » (Équiterre, page consultée le 15 novembre

¹ Par exemple, Nature Québec fait partie du Comité de suivi du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec (BPR et GREPA, 1999) ainsi que du Groupe de travail sur l'environnement qui a suivi le Forum de 1998 (MAPAQ, 2000c).

² Par exemple, Nature Québec a offert de la formation aux producteurs de porcs et laitiers sur l'amélioration de l'efficacité énergétique à la ferme et la réduction des gaz à effet de serre (MAPAQ et Agence de l'efficacité énergétique du Québec, 2010).

³ Les OBV et leur regroupement provincial reçoivent un financement statutaire du *Ministère de l'environnement* (ME, 2002a; MDDEP, 2011b). En contrepartie, ils doivent rendre des comptes, notamment au plan de l'élaboration et du suivi d'un plan directeur de l'eau. Le financement des actions des plans directeurs de l'eau peut provenir de plusieurs sources, notamment du Fonds vert, du programme Prime-Vert, du Programme d'acquisition de connaissances sur les eaux souterraines, du Programme d'aide à la prévention des algues bleu-vert du Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire.

2012) et que nous classons, pour cette raison, dans une catégorie à part. En plus de sa mission sociopolitique très large, Équiterre s'investit également dans des projets concrets d'agriculture.

Des positionnements et des actions menées par ces différents groupes environnementaux et d'autres groupes de la société civile a émergé, au cours des années 1990, le discours anti-agriculture « productiviste ».

7.1.2 Discours anti-agriculture « productiviste »

La décennie 1990 voit s'entrechoquer les objectifs de croissance économique, d'une part, et de protection de l'environnement et de l'eau, d'autre part. Les Sommets et les Conférences sur l'agriculture et l'agroalimentaire de 1992 et de 1998 sont axés avant tout sur des objectifs de croissance économique. Cette croissance, à laquelle participe spécialement le secteur porcin, a des effets sur l'environnement qui font réagir la population et les acteurs environnementaux et citoyens. Un mouvement social opposé aux porcheries s'organise. Ce mouvement, né dans les années 1980, culmine au début des années 2000 avec la sortie du film *Bacon* (2001), l'imposition, par une loi du gouvernement du Québec, d'un temps d'arrêt sur la production porcine (2002) et la tenue de la consultation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur la production porcine (2003).

Ce mouvement débouche sur une remise en question plus large des modes de production agricole. En effet, des acteurs, notamment des acteurs environnementaux, citoyens et consommateurs, développent un discours d'opposition à ce qu'ils nomment l'agriculture « productiviste » ou encore « industrielle », « intensive », « conventionnelle »¹ qu'ils associent généralement aux monocultures (ex. : le maïs) et à la production porcine. Le tableau 7.1 identifie les principales caractéristiques que ces acteurs associent au modèle d'agriculture « productiviste ».

¹ Certains élargissent ce modèle à l'ensemble de la filière agroalimentaire et pas seulement à l'agriculture.

Tableau 7.1 Caractéristiques associées à l’agriculture dite « productiviste » selon certains acteurs québécois

Dimension	Caractéristiques
Environnement	Effet négatif sur l’environnement (eau, sol, biodiversité, etc.) Utilisation intensive d’énergie et d’intrants (engrais de synthèse, pesticides, hormones, organismes génétiquement modifiés (OGM), antibiotiques, etc.)
Social et santé	Perte de la valeur nutritive de certains aliments Crises au plan de la salubrité des aliments (ex. : zoonose) Perte de lien entre l’agriculture et le consommateur Dévalorisation du métier de producteur agricole
Politique, pouvoir et équité	Perte de pouvoir du consommateur et du citoyen sur son alimentation Perte de pouvoir et dépendance des producteurs face à l’achat d’intrants Intérêts de quelques groupes (firmes multinationales, intégrateurs) avantagés au détriment des intérêts des consommateurs et des producteurs Utilisation d’une grande part des aides gouvernementales au détriment des autres types d’agriculture
Économie	Exportation Compétitivité et productivité Coût de production faible et économie d’échelle Spécialisation Perte d’emplois et diminution des activités socioéconomiques dans les milieux ruraux Concentration des fermes, des transformateurs, des distributeurs Concentration verticale (intégration) Appauvrissement et pression à l’endettement des producteurs*
Autres	Pas de prise en compte du principe de précaution Utilisation intensive de technologies

*Il n’y a pas de consensus entre les acteurs sur cette caractéristique.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l’Association manger santé bio, de Carrefour blé, de la Chaire de recherche du Canada en éducation relative à l’environnement, de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, de la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l’eau *Eau secours!*, d’Équiterre, de Greenpeace, du Réseau québécois des groupes écologistes, de l’Union paysanne, de l’Union des consommateurs, de l’Union des municipalités, de Semences du patrimoine, de Solidarité rurale ainsi que le mémoire conjoint de l’Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d’Équiterre, d’Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l’Union des consommateurs et l’Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l’auteur.

Si les acteurs environnementaux, citoyens et consommateurs reconnaissent, comme le montre le tableau 7.1, une certaine performance économique au modèle agricole dit « productiviste », ils critiquent ses performances environnementales, sociales et politiques (équité). Le discours de ces acteurs, pour la plupart externes au secteur agricole, va ainsi contribuer à l'apprentissage par les acteurs agricoles des effets de leurs pratiques sur la qualité de l'eau et de l'environnement. Entre le début des années 1990 et la fin de la décennie 2000, période durant laquelle la connaissance et la réglementation environnementales évoluent (sections 7.2 et 7.3), le discours agroenvironnemental des acteurs agricoles change. En effet, à la fin de la décennie 2010, la plupart des acteurs, peu importe qu'ils viennent ou non du secteur agricole, s'entendent sur la nécessité de réduire la pollution des eaux causée par des matières fertilisantes agricoles; ils proposent cependant des moyens différents pour y parvenir.

7.1.3 Comparaison de discours agroenvironnementaux d'acteurs agricoles et non agricoles

Des acteurs environnementaux, citoyens et consommateurs, qui tiennent souvent les mêmes positions anti-agriculture « productiviste », demandent un changement en profondeur du modèle agricole au cours de la période 1990-2010 (tableau 7.2). Pour leur part, les acteurs provenant du milieu agricole privilégient généralement l'amélioration par des solutions technologiques : la gestion et l'entreposage des fertilisants, le traitement des lisiers, le changement dans l'alimentation des porcs ou, encore, l'agriculture de précision¹.

¹ L'agriculture de précision vise une meilleure gestion des intrants agricoles pour obtenir un rendement optimal en prenant en compte la variabilité des unités. Par exemple, les doses d'engrais varieront dans un même champ, selon les caractéristiques des différentes parcelles. L'agriculture de précision requiert souvent l'utilisation de technologies comme le positionnement par satellite.

Tableau 7.2 Discours sur la réduction de la pollution agricole de l'eau par les fertilisants

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Acteurs environnementaux, citoyens et consommateurs (1) (a)</i>	<i>Acteurs des services, de la recherche et des intrants agricoles (1) (b)</i>
Écarts à combler	Réduire la pollution des eaux provenant des matières fertilisantes agricoles	
Relations causales	La production « industrielle », surtout porcine, pollue. Il faut changer en profondeur les pratiques agricoles et les modèles de production pour contrôler la pollution agricole (ex. : production biologique).	Des solutions techniques et technologiques existent (ex. : gestion et entreposage des fertilisants, traitement des lisiers, changement dans l'alimentation des porcs, agriculture de précision) qui réduisent la quantité de phosphore et d'azote dans l'eau.

(1) La répartition des acteurs en deux groupes opposés ne met pas en lumière les nuances de leurs positions. L'objectif ici est de mettre en évidence les éléments qui différencient le plus leurs pensées.

Sources : (a) Voir les sources du tableau 7.1. (b) Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de l'Association des fabricants d'engrais du Québec, de l'Association des ingénieurs en agroalimentaires du Québec, des clubs-conseils en agroenvironnement, de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, de l'Ordre des agronomes du Québec; compilation de l'auteure.

L'évolution des connaissances et des discours agroenvironnementaux entre 1990 et 2010 a contribué, comme nous le verrons maintenant, à introduire des changements dans les instruments politiques agroenvironnementaux, particulièrement les réglementations et les aides financières visant à réduire l'effet des fertilisants agricoles sur la qualité de l'eau.

7.2 Fertilisants agricoles et qualité de l'eau

La qualité de l'eau a des impacts sur la vie aquatique (plantes, poissons, etc.), sur la protection de la faune piscivore (oiseaux et mammifères), sur les activités récréatives ainsi que sur la santé humaine et l'approvisionnement en eau potable. L'enjeu de la qualité de l'eau a eu un écho important dans le secteur agricole à partir des années 1980. Les connaissances sur les fumiers et leur valeur fertilisante (ainsi que sur d'autres enjeux agroenvironnementaux) se développent dans les années 1990. Des projets de recherche sont financés par le *Ministère de l'environnement*, le MAPAQ et d'autres fonds de recherche gouvernementaux; les producteurs agricoles et les fournisseurs d'intrants y participent également (ME, 2003b). Des colloques ont lieu au cours desquels des ministères (MAPAQ, *Ministère de l'environnement*, Agriculture et agroalimentaire Canada), des centres de recherche et des universités, l'Union des producteurs agricoles (UPA), le monde municipal

et des firmes-conseils privées diffusent de l'information et échangent sur le sujet (CPVQ, 1993, 1996).

Dans ce contexte d'évolution des connaissances, la réglementation entourant la qualité de l'eau en milieu agricole se renforce (Appendice M et Appendice N). En parallèle, des programmes financiers sont mis en place pour aider les entreprises agricoles à s'y adapter (ME et MAPAQ, 1988; VGQ, 1996a; MAPAQ, 1997; 1999a; 2011f). Cette évolution, que l'on peut séparer en trois phases, est présentée dans les prochaines sections.

7.2.1 1981-1996 : Lutte contre la pollution ponctuelle et entreposage des fumiers

Dans les années 1980, les efforts gouvernementaux visaient surtout l'assainissement des eaux contaminées par des sources municipales et industrielles, notamment par la construction de stations d'épuration (CPVQ, 1993; Emond, 1993; VGQ, 1996a). À cette époque, les acteurs agricoles étaient peu informés et sensibilisés aux problèmes engendrés par la pollution agricole. Le discours d'ouverture de Marcel Chagnon, alors vice-président de l'UPA, au deuxième colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural, tenu en 1996¹, est éloquent à ce sujet.

[Le drainage et les travaux d'aménagement des cours d'eau ont] complètement changé le visage de l'agriculture. À l'époque où ces travaux ont été réalisés, dans les années soixante et soixante-dix, les préoccupations environnementales n'étaient pas ce qu'elles sont devenues aujourd'hui. L'agriculture, à l'instar des autres industries, répondait d'abord aux besoins de son temps, c'est-à-dire l'accroissement de la demande et l'augmentation de l'activité économique. L'effet que pouvait avoir sur l'environnement l'intensification et la spécialisation de l'agriculture n'était pas à l'ordre du jour à cette époque. (Discours de Marcel Chagnon de l'UPA, CPVQ, 1996)

Vers le début des années 1990, le *Ministère de l'environnement* commence à analyser et à suivre de façon régulière la qualité des sources d'eau au Québec (Appendice L). Il constate que la contamination de certaines rivières augmente malgré la prolifération des stations d'épuration dans les villes (Ganbazo, Bernard et Cluis, 1993; Emond, 1993; VGQ, 1996a, 1996b). Ces rivières sont situées principalement dans des régions à forte concentration agricole; c'est le cas, par exemple, des bassins versants des rivières Yamaska (Montérégie), L'Assomption (Lanaudière) et Chaudière (Chaudière-Appalaches).

¹ Le premier colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural avait eu lieu en 1990.

L'agriculture est alors ciblée comme une source de pollution de l'eau (ME, 2003b). La contamination de l'eau découle principalement de la mauvaise gestion des fumiers dont la valeur fertilisante à l'époque est peu documentée, ainsi que de la surfertilisation¹. Selon le *Ministère de l'environnement*, la contamination des eaux s'accroît avec la croissance des « productions sans sol » comme le porc et la volaille et des grandes cultures comme le maïs.

Ce type de production a brisé le cycle naturel du retour au sol des déjections animales produites et utilisées sur la ferme à des fins de fertilisation pour la croissance des végétaux. Il s'est ainsi créé localement et régionalement des surplus de déjections. [Parallèlement,] alors que les superficies totales cultivées diminuent, les productions végétales ont connu une augmentation fulgurante des superficies allouées aux grandes cultures au détriment des pâturages et ont été regroupées dans [...] la partie la plus méridionale de la province. [...] Cette concentration des productions végétales [...] a entraîné une utilisation accrue des engrais minéraux et des pesticides ainsi que la dégradation accélérée des sols. [...] Le paradoxe des surplus de déjections dans certaines régions où les fumiers sont traités comme des déchets et le recours massif aux engrais minéraux dans d'autres contribuent à accentuer les impacts de ces activités sur l'environnement. (ME, 1997a, p. 3-4)

Le premier règlement environnemental spécifique à l'agriculture, le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, est adopté en 1981 (Québec, 1981a). Ce règlement, nommé le *Règlement agroenvironnemental de 1981* dans la suite de cette thèse, vise principalement à contrer la pollution ponctuelle en obligeant le transport et l'entreposage des déjections animales liquides dans des réservoirs étanches². En parallèle à cette nouvelle réglementation, le premier programme de financement pour la construction de réservoirs étanches, le Programme d'aide à la gestion des fumiers, existe de 1988 à 1997. Il est au départ brièvement géré par le *Ministère de l'environnement* et, ensuite, par le MAPAQ. Par ailleurs, les entreprises agricoles situées dans les zones considérées en surplus de fumiers doivent dorénavant suivre des normes particulières. Des moratoires locaux (arrêt des nouveaux élevages porcins sur fumier

¹ Selon l'inventaire des sols québécois réalisés entre 1987 et 1990, 63 % des sols en culture intensive de plantes annuelles sont surfertilisés (MAPAQ 1995a).

² Le *Règlement agroenvironnemental de 1981* exempte les fermes sous gestion de fumier solide de moins de 35 unités animales (équivalent à 35 vaches) de l'obligation de réservoir étanche. Cette exemption sera reconduite dans les règlements agroenvironnementaux de 1997 et de 2002. Dans ce dernier, l'exemption est calculée en quantité de phosphore produit : 1600 kg, soit l'équivalent d'environ 40 unités animales.

liquide) sont également mis en place dans certains de ces bassins en vertu du *Règlement agroenvironnemental de 1981* (Boutin, 2004; Maltais, 2002; VGQ, 1996a).

Dans des rapports publiés dans les années 1990, le Vérificateur général du Québec indique que l'application du *Règlement agroenvironnemental de 1981* est peu contrôlée et que les inspections sont rares (VGQ, 1990, 1996a). Il juge sévèrement les actions gouvernementales pour réduire la contamination des eaux par des sources agricoles.

Malgré toutes les stratégies, les lois et les règlements, le traitement du volet agricole accuse un sérieux retard par rapport aux volets urbain et industriel. Près de 18 ans après le début du Programme québécois d'assainissement des eaux, il existe peu d'activités coordonnées, issues d'une stratégie commune entre les deux ministères [*Ministère de l'environnement* et MAPAQ], qui inciteraient les producteurs à adopter des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. (VGQ, 1996a, p. 37)

Un premier projet pour changer le *Règlement agroenvironnemental de 1981* est déposé en 1994; il ne sera « jamais [mis] en vigueur en raison de profonds désaccords avec le milieu [agricole] » (VGQ, 1996a, p. 46). Par ailleurs, le *Ministère de l'environnement* et le MAPAQ tentent de coordonner leurs interventions au début des années 1990 (ME, 1989, 1991; MAPAQ 1992, 1993). Cela se fait avec difficulté, car les deux ministères ont des objectifs différents. Tel que l'a montré le Sommet de 1992, le MAPAQ poursuit des objectifs de croissance et de création d'emplois qui reposent principalement sur le développement des productions animales (porcine). Pour sa part, le *Ministère de l'environnement* vise une meilleure gestion et une réduction des matières fertilisantes dans les régions en surplus, c'est-à-dire où l'épandage de fumier dépasse les besoins des sols et des cultures. Le Vérificateur général du Québec met en relief une apparente contradiction.

Le Ministère [MAPAQ] et les organismes du secteur agricole, grâce à l'aide financière qu'ils accordent aux exploitations, ont un effet important sur le développement des productions. Cependant, les actions prises ne sont pas toujours cohérentes avec les impératifs de la politique environnementale. (VGQ, 1996a, p. 37)

Des tentatives de collaboration plus ou moins fructueuses ont cours au début des années 1990, notamment en intégrant le *Ministère de l'environnement* dans le projet de *Politique ministérielle de développement durable* du MAPAQ et par l'élaboration d'une stratégie co-ministérielle visant la protection des cours d'eau en milieu agricole (VGQ, 1996a; MAPAQ, 1991; 1994). Ces efforts apparaissent insuffisants; en 1996, le Vérificateur général du Québec demande au MAPAQ de « coordonner davantage ses interventions avec

celles du ministère de l'Environnement » (p.37). Le MAPAQ indique que cette coordination est difficile dans le contexte d'incertitude entourant les méthodologies et les normes entourant l'application de phosphore qui sévit à cette époque (MAPAQ, 1998b).

Dans la même période, un premier projet de *Politique de développement durable* du MAPAQ connaît peu de succès et de suivis.

Cette politique s'est mise en place dans le contexte [...] où la problématique agroenvironnementale prenait de l'ampleur dans la société. L'objectif était de situer l'environnement dans un contexte de développement économique. L'UPA était en demande pour cette politique en 1992, mais l'était moins sous la nouvelle présidence [Laurent Pellerin a remplacé Jacques Proulx à la présidence de l'UPA en 1993]. [L'objectif du gouvernement] était aussi que l'industrie prenne en charge [la protection de l'environnement et le développement durable]. Mais l'industrie a eu le réflexe de demander que le gouvernement compense. C'est comme si elle disait l'environnement, ce n'est pas notre affaire, c'est la société qui demande cela, c'est à la société de payer. Les actions prévues [par la politique ministérielle de développement durable] ont eu peu de suivi. Le politique [ministre du MAPAQ] s'est peu impliqué. (réf. : entrevue no 3)

En somme, au début des années 1990, les objectifs de croissance économique par les exportations et ceux de protection de la qualité des cours d'eau s'entrechoquent. Les objectifs de croissance l'emportent : le gouvernement québécois adopte une approche de conquête des marchés sous la direction du ministre libéral Yvon Picotte (ministre du MAPAQ de 1989 à 1994), approche qui sera reconduite par le gouvernement du Parti Québécois (PQ) qui revient au pouvoir en 1994.

La situation change à partir de la deuxième moitié de la décennie 1990 alors que l'objectif de protection de la qualité de l'eau s'impose graduellement. Les modifications réglementaires qui s'ensuivront, nous les expliquerons dans les prochaines sections, ont des conséquences pour les entreprises agricoles : celles-ci doivent notamment trouver des superficies supplémentaires pour épandre leur fumier, soit en achetant de nouvelles terres, soit en les louant, soit en négociant des ententes avec des propriétaires fonciers (MEF,

1997a; AGECO 2003¹). Ces changements réglementaires ne se feront donc pas sans heurts, engendrant des tensions entre le *Ministère de l'environnement* et le secteur agricole.

7.2.2 1997-2002 : Plan de fertilisation obligatoire et norme phosphore

Au milieu de la décennie 1990, le *Ministère de l'environnement* consulte et crée une Table de concertation rassemblant des groupes environnementaux², l'UPA, le monde municipal³, les fournisseurs d'intrants⁴, l'ordre des agronomes et celui des technologues professionnels et divers ministères⁵ (ME, 1997a). Cette Table de concertation établit des consensus⁶ qui sont à l'origine de l'adoption, en 1997, du *Règlement sur la réduction de la pollution agricole*, nommé *Règlement agroenvironnemental de 1997* dans la suite de cette thèse.

Ce règlement reprend en fait la plupart des éléments du projet de 1994 qui n'avait pas abouti (voir section précédente 7.2.1) mais avec certains ajustements. L'élément majeur du projet de 1994 était de rendre obligatoire, pour les entreprises agricoles les plus à risque pour l'environnement (entreprises de plus de 40 unités animales), la confection par un agronome d'un plan global de fertilisation intégrée. Ce plan mesure les quantités de déjections animales et d'engrais minéraux à épandre pour respecter l'équilibre entre les

¹ Selon l'étude d'AGECO en 2003, les normes des règlements agroenvironnementaux de 1997 et de 2002 obligent les producteurs à trouver d'autres superficies même après l'application de mesures pour réduire le phosphore dans les fumiers, par exemple par des changements dans l'alimentation des porcs. La location et les ententes d'épandage représentent un coût net pour les entreprises tandis que l'achat de terres est une dépense d'immobilisation (ce qui augmente généralement l'endettement des entreprises), mais peut aussi procurer un revenu net puisque les terres cultivées procurent un revenu supplémentaire en production végétale.

² À court d'eau, Nature Québec.

³ Union des municipalités du Québec (UMQ), Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ).

⁴ Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (AQINAC), Coop Fédérée. L'Association des fabricants d'engrais a également été rencontrée, mais n'a pas été membre de la Table de concertation.

⁵ MAPAQ, *Ministère de l'environnement*, *Ministère des affaires municipales*, *Ministère de la santé* et ses directions régionales.

⁶ Certains de ces consensus seront précisés par des discussions bilatérales entre le *Ministère de l'environnement* et l'Union des producteurs agricoles (UPA).

besoins des cultures et les apports de fertilisants de toutes les sources¹, comparativement au règlement agroenvironnemental précédent (de 1981) qui considérait seulement les quantités de déjections animales.

Le projet de règlement de 1994 proposait aussi d'interdire l'épandage de fumiers et d'engrais minéraux sur les sols riches en phosphore. Au sujet de la pertinence de cette interdiction, les positions divergent. Le *Ministère de l'environnement* soutient que le nouveau règlement serait comparable, voire moins exigeant que les réglementations d'autres pays, comme le Danemark et les Pays-Bas. Les représentants des groupes environnementaux et du milieu de la santé favorisent une réglementation sévère basée sur la norme phosphore. Pour leur part, les fabricants d'engrais et l'UPA proposent que l'information et la sensibilisation des producteurs agricoles soient préférées à la réglementation.

Le *Règlement agroenvironnemental de 1997* propose une solution mitoyenne : il conserve les grands principes du projet de 1994, mais repose sur une mise en œuvre différente. Le plan de fertilisation devient obligatoire sous l'appellation de *Plan agroenvironnemental de fertilisation*². L'interdiction d'épandre sur des sols riches en phosphore touche seulement les engrais minéraux mais pas les fumiers; cette interdiction sera levée au début des années 2000. D'autres éléments du projet de 1994 sont repris, notamment l'interdiction d'épandre avec des gicleurs ou des canons et la limitation de la période d'épandage, celui-ci étant interdit, sauf exceptions, entre le 1^{er} octobre et le 31 mars.

Le *Règlement agroenvironnemental de 1997* sera modifié à plusieurs reprises après son adoption, notamment en ce qui concerne les délais laissés aux entreprises pour se conformer, lesquels seront allongés. De plus, des aides financières sont ajoutées pour appuyer l'adaptation des entreprises agricoles. Le Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement du MAPAQ remplace en 1997 le Programme d'aide à la gestion des

¹ Fertilisants contenus dans le sol, dans les déjections animales, dans les engrais minéraux, dans les résidus végétaux, etc..

² Il doit être signé par un agronome ou un autre professionnel habilité par les lois professionnelles ou, encore, réalisé par le producteur agricole qui aura suivi une formation reconnue.

fumiers de 1988. Le montant maximum par entreprise pour la construction de structures d'entreposage des fumiers passe alors de 30 000 \$ à 100 000 \$. Lors de l'implantation de ce nouveau programme d'aide, 14 % des entreprises agricoles sont conformes à la réglementation sur l'entreposage des fumiers. La tendance s'inversera au fil des années : le pourcentage des entreprises conformes atteint près de 100 % en 2011 (MAPAQ, 2009d, 2011f). Le Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement finance, en plus des ouvrages d'entreposage des fumiers, d'autres initiatives telles que les procédés de traitement des fumiers¹ ainsi que les clubs-conseils en agroenvironnement qui, parmi leurs activités, aident à la réalisation des Plans agroenvironnementaux de fertilisation. Le Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement sera suivi, en 1999, par le programme financier Prime-Vert qui, en plus d'offrir des aides similaires à son prédécesseur, finance également des mesures visant la réduction de la pollution diffuse et la conservation des sols.

La notion de municipalité en surplus de fumier, introduite dans la réglementation dès 1996, est partie prenante du *Règlement agroenvironnemental de 1997*. Cette notion fait l'objet de débats entre le *Ministère de l'environnement* et l'UPA. Pour l'UPA, son application empêche le développement des fermes qui ne sont pas en surplus mais qui se situent dans des municipalités considérées comme telles. Malgré les réticences, une liste de municipalités en surplus de fumier est inscrite dans la réglementation. Elles sont définies comme celles où les superficies nécessaires à l'épandage des fumiers qui y sont produits sont insuffisantes selon la norme azote.

Dans les municipalités considérées en surplus, les fumiers liquides des nouveaux projets d'élevage (établissement, agrandissement, etc.) doivent soit être épandus sur des terres dont l'exploitant est propriétaire, soit être pris en charge par un organisme de gestion des

¹ Des crédits d'impôt pour le traitement des fumiers seront également rendus disponibles. Le traitement des fumiers ne sera toutefois pas implanté à grande échelle au Québec.

fumiers¹, soit être traités. La location de terres et l'épandage qui reposent sur des ententes entre fermes qui ne transitent pas par les organismes de gestion des fumiers sont interdits (Québec, 1996c, 1997b). Ce changement réglementaire donne aux organismes de gestion des fumiers des responsabilités particulières (registres et ententes d'épandage); ils doivent faire en sorte que les fumiers en trop dans des municipalités soient épandus en dehors des zones de surplus².

Peu de temps après l'adoption du *Règlement agroenvironnemental de 1997*, une première tentative de trouver un équilibre entre les objectifs économiques et environnementaux du gouvernement et de la société québécoise a lieu lors de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois de 1998. Les décideurs gouvernementaux veulent prendre en compte la protection de l'environnement dans les objectifs de croissance économique et des exportations. Pour ce faire, ils mettent en place le Groupe de travail *Un environnement à valoriser* (MAPAQ, 2000c, 2004c; ME, 2003b). Ses membres sont, à quelques exceptions près, les mêmes que ceux de la Table de concertation mise en place lors de l'élaboration et de l'adoption du *Règlement agroenvironnemental de 1997*³.

¹ Depuis le début des années 1990, il existe trois organismes de gestion des fumiers situés dans chacun des trois bassins versants en surplus de fumier (Maltais, 2002; ME, 2003b; BPR, 2005; VGQ, 1996a; Emond, 1993; CRAAQ, page consultée le 16 juillet 2012; Économie sociale Québec, page consultée le 16 juillet 2012; Fertior, page consultée le 6 juillet 2012; MAPAQ 1999a, 2004a, 2009d). Leur mission est de diffuser, promouvoir et implanter à un échelon régional la gestion agronomique, économique et environnementale des fumiers et engrais minéraux. Le Programme d'aide à la gestion des fumiers (1988-1997) a appuyé financièrement leur création; il a ensuite été relayé par Prime-Vert jusqu'en 2003.

² Selon Maltais (2002), les organismes de gestion des fumiers COGENOR (bassin de l'Assomption) et AGEO (bassin de la Yamaska) prennent en charge les ententes d'épandage, ce qui permet de lever l'obligation de posséder la terre dans ces bassins. Cependant, cette obligation reste dans le bassin de la Chaudière où l'Organisme de gestion des fumiers Fertior refuse cette responsabilité pour éviter d'augmenter les surplus; les agrandissements sont permis seulement dans le cas où les entreprises traitent le fumier. Les organismes de gestion des fumiers, malgré une hausse de leur nombre de membres au début des années 2000, n'ont jamais pris en charge plus de 20 % des surplus de phosphore. En 2002, le *Ministère de l'environnement* « récupère le mandat délégué aux OGF [organismes de gestion des fumiers] quant au contrôle des ententes d'épandage » (ME, 2003a, p. 84). Après cela, ces organismes ont redéfini leur rôle; ils peuvent par exemple offrir des services-conseils agroenvironnementaux, être reconnus comme des clubs-conseils en agroenvironnement et être financés comme tels.

³ Soit des groupes environnementaux (Nature Québec), l'UPA, le monde municipal (UMQ, Fédération des municipalités du Québec ou FQM), les fournisseurs d'intrants (AQINAC, Coop Fédérée), l'Ordre des agronomes et des ministères (MAPAQ, Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec ou MDDEPQ, Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire ou MAMOT).

Le plan d'action du Groupe de travail *Un environnement à valoriser* est accepté le 25 mars 1999 lors du Rendez-vous des décideurs (BPR et GREPA, 1999; BPR, 2005, 2008; MAPAQ, 2000c). Son objectif est formulé ainsi : « D'ici 2005, les quelque 20 000 fermes représentant près de 90 % de l'activité agricole au Québec auront entrepris l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, dans les domaines de l'entreposage et de la gestion des fumiers, de la gestion des fertilisants, de la conservation des sols, de la protection des cours d'eau en milieu agricole et de l'utilisation des pesticides. » Ses actions portent sur :

- 1) l'élaboration et le suivi d'un portrait agroenvironnemental des fermes du Québec pour le compte de l'UPA, du MAPAQ et d'AAC;
- 2) l'implantation à la ferme de pratiques respectueuses de l'environnement par des actions de sensibilisation, d'information, de conseils, d'aides financières et de réglementation;
- 3) la mise en place de systèmes d'accréditation agroenvironnementale comme Agriso et ISO 14 001;
- 4) l'implantation d'instruments économiques et la mise en place de l'écoconditionnalité.

Outre les systèmes d'accréditation agroenvironnementale, qui connaîtront finalement peu de succès, les autres actions du Groupe de travail auront des répercussions à moyen terme. Le portrait agroenvironnemental sera réalisé en 1999; un suivi sera effectué à deux occasions, en 2003 et 2007 (BPR, 2008). Des organismes sont créés durant la décennie 1990 pour développer les connaissances agroenvironnementales et les diffuser auprès des entreprises agricoles. Au début des années 1990, les premiers clubs-conseils en agroenvironnement apparaissent. Il s'agit de regroupements volontaires de producteurs agricoles dont l'objectif est de favoriser le développement durable de leurs entreprises en adoptant des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (CDAQ, 1998, 2002, 2006, 2011; Clubs-conseils en agroenvironnement, page consultée le 30 mai 2013). Ces clubs sont financés par les deux paliers de gouvernement (québécois et fédéral). Leurs actions concernent surtout la gestion des fertilisants, la réduction des pesticides, la conservation

des sols ainsi que l'aménagement et la protection des cours d'eau. Leur clientèle augmente au fil des ans et dépasse, en 2001, le cinquième des entreprises agricoles du Québec. Par ailleurs, en 1998, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) est créé conjointement par le MAPAQ, le *Ministère de l'environnement*, le Ministère de l'industrie, du commerce, de la science et des technologies¹ et l'UPA; il emploie en 2013 une centaine d'employés (IRDA, page consultée le 15 juillet 2013).

7.2.3 2003 et après : Mise en œuvre de la norme phosphore et de l'écoconditionnalité

En 2000, deux ans après la formation du Groupe de travail *Un environnement à valoriser*, les efforts en matière d'agroenvironnement apparaissent encore insuffisants aux yeux du Vérificateur général du Québec. Ce dernier constate que, malgré les aides financières qui leur sont accordées, les producteurs agricoles ne s'adaptent pas suffisamment à la réglementation agroenvironnementale.

L'efficacité des mesures relatives au volet agricole afin de combattre la dégradation de l'eau accuse donc toujours un retard par rapport aux volets urbain et industriel. L'argent n'est pas en cause puisqu'un engagement global de 400 millions de dollars a été annoncé par le MAPAQ pour ce volet. D'ailleurs, il est surprenant de voir que les subventions accordées aux agriculteurs pour les aider à se conformer aux lois environnementales ne s'élèvent qu'à 164 millions de dollars depuis 1981, même si des enveloppes annuelles étaient disponibles depuis cette date. (VGQ, 2000, p. 356).

Pour le Vérificateur général du Québec, beaucoup d'efforts restent à faire pour assurer la cohérence entre les actions du MAPAQ et du *Ministère de l'environnement*. Il se préoccupe également des effets des programmes d'assurances et de financement agricoles, principalement l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), sur l'environnement, effets qui, selon lui, n'ont pas été adéquatement évalués.

Des constats du Vérificateur général du Québec sont partagés dans les rapports de la Commission du BAPE sur la gestion de l'eau en 2000, dans la *Politique nationale de l'eau* en 2002 ainsi que dans les rapports de la Commission du BAPE sur la production porcine

¹ Selon son nom de l'époque.

en 2003¹. Ces deux rapports et cette *Politique de l'eau* insistent sur la nécessité d'intensifier les actions pour réduire la pollution de l'eau par des sources agricoles. Par ailleurs, en 2001, le Conseil des ministres demande au *Ministère de l'environnement* de moderniser la réglementation agroenvironnementale (ME, 2002a).

En 2002, en parallèle avec l'adoption d'un moratoire provincial sur la production porcine, la réglementation est renforcée de nouveau : le *Règlement agroenvironnemental de 1997* est remplacé par le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA), nommé *Règlement agroenvironnemental de 2002* dans le reste de cette thèse. Ce règlement renforce et met en œuvre les normes basées sur le phosphore. Comme l'explique le *Ministère de l'environnement*, il marque un virage dans la réglementation agroenvironnementale en adoptant une approche « ferme par ferme ». Chaque exploitant agricole doit déposer son bilan phosphore au *Ministère de l'environnement* et, alors, prouver qu'il est « en mesure de gérer adéquatement toutes les matières fertilisantes dont il dispose pour chaque année de culture, c'est-à-dire qu'il dispose de suffisamment de superficies en culture (en propriété, en location ou faisant l'objet d'une entente d'épandage) pour valoriser toutes les déjections animales produites et reçues par son exploitation » (MDDEFP, page consultée le 19 juin 2013). En d'autres mots, chaque producteur agricole doit démontrer que son exploitation ne présente pas un surplus de phosphore. Les exploitations agricoles dépassant les quantités maximales permises doivent prendre les mesures pour disposer des superficies supplémentaires requises selon un échéancier (Québec, 2002c)². Par ailleurs, l'augmentation des superficies de culture dans les municipalités considérées dans des bassins versants dégradés, c'est-à-dire dans lesquels les rivières ont dépassé un certain seuil de phosphore, est dorénavant interdite (Boutin, 2005). En outre, les producteurs agricoles

¹ Le BAPE (2003) confirme l'importance des réglementations agroenvironnementales et propose plusieurs mesures pour renforcer leur application, par exemple raffermir les mesures de contrôle du *Ministère de l'environnement*. Cependant, il s'inquiète d'effets pervers de certaines réglementations, notamment sur le déboisement et sur les paysages.

² Le *Ministère de l'environnement* signe une entente avec l'Ordre des agronomes du Québec pour « favoriser une meilleure compréhension et une meilleure application par les agronomes » du *Règlement agroenvironnemental de 2002* (ME, 2004c, p. 25).

qui veulent établir de nouveaux élevages dans ces bassins doivent posséder 100 % des superficies nécessaires pour épandre leurs fumiers.

Le *Règlement agroenvironnemental de 2002* établit également de nouvelles normes concernant les distances des cours d'eau (MDDEP, page consultée le 13 juin 2012; MDDEFP, page consultée le 19 juin 2013; Québec 1981a, 1997a, 2002c). Il ajoute l'obligation de bloquer l'accès des animaux aux cours d'eau et aux rives. Ce règlement statue également sur la distance qui doit être maintenue entre les superficies où l'on épand des matières fertilisantes et les rivières, les lacs et les fossés. Cette distance est fixée par règlement municipal ou, lorsque de tels règlements n'existent pas, elle est d'un minimum de trois mètres d'un cours d'eau (ou un mètre d'un fossé)¹. La *Politique de protection des rives* interdira en outre, à partir de 2005, la culture dans les bandes riveraines de trois mètres. Pour leur part, les distances d'épandage des prises d'eau souterraine (ex. : puits) sont maintenues à 30 mètres, comme dans les règlements agroenvironnementaux de 1981 et de 1997².

Après 2002, la réglementation agroenvironnementale en lien avec la qualité de l'eau restera relativement stable. Le *Règlement agroenvironnemental de 2002* est ajusté notamment pour obliger le dépôt du bilan phosphore au *Ministère de l'environnement* et pour permettre les amas de fumiers au champ à certaines conditions (MDDEP, 2011a). Sa mise en œuvre est faite graduellement jusqu'en 2014, avec des échéances différentes selon les exigences (Québec 2002c; MDDEFP, pages consultées le 19 et le 20 juin 2013). L'analyse des mémoires déposés à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) montre qu'en 2008, la pertinence de la réglementation adoptée en 2002 fait généralement consensus parmi les acteurs gouvernementaux, dont le *Ministère de l'environnement* et le MAPAQ, les acteurs agricoles et la plupart des acteurs non agricoles.

¹ Cette distance de trois mètres est inférieure aux distances qui étaient inscrites dans les règlements agroenvironnementaux de 1981 et de 1997, soit cinq mètres (ou 30 mètres dans certains cas spécifiques), et correspond aux demandes des producteurs agricoles et de l'UPA.

² Cette distance de 30 mètres est intégrée dans le nouveau *Règlement sur le captage des eaux souterraines* adopté en 2002.

Néanmoins, certains acteurs et experts demandent le renforcement des inspections et de la surveillance de la réglementation ainsi que l'augmentation de certaines normes (ex. : largeur des bandes riveraines).

La mise en œuvre du *Règlement agroenvironnemental de 2002* coïncide avec celle de l'écoconditionnalité qui impose aux entreprises agricoles de respecter les réglementations agroenvironnementales pour recevoir les aides financières gouvernementales. Inspirée de l'expérience d'autres pays et réclamée par le Vérificateur général du Québec, l'écoconditionnalité fait consensus dans le secteur agricole à partir de la fin des années 1990, notamment lors des Forums sur l'agroalimentaire de 1998 et de 2001. Sa mise en œuvre se fera à partir de 2004 et sera l'une des conditions émises par le gouvernement pour lever le moratoire sur la production porcine de 2002.

L'agriculture est un des premiers secteurs d'activité à mettre en œuvre l'écoconditionnalité dans les programmes gouvernementaux au Québec¹. En 2001, le principe d'écoconditionnalité est introduit dans la *Loi sur La Financière agricole du Québec* et, en 2005, dans la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, de Pêcheries et de l'Alimentation*. Le Ministère de l'environnement, La Financière agricole du Québec (FADQ) et le MAPAQ collaborent de plus en plus pour partager des responsabilités et échanger les données des entreprises (MDDEP, 2011c). La mise en œuvre de l'écoconditionnalité se fait à des rythmes différents selon les programmes et les exigences réglementaires. En 2004, elle est mise en application dans l'ASRA (le secteur porcin est ciblé en premier) et dans les programmes de financement et d'appui à la relève de la FADQ. L'année suivante, l'écoconditionnalité est mise en œuvre dans le Programme de remboursement des taxes foncières du MAPAQ² et, finalement, à la fin des années 2000, dans la plupart des autres programmes de la FADQ. Les exigences relatives au bilan phosphore sont le premier

¹ Sur les 15 premiers programmes gouvernementaux québécois appliquant des mesures d'écoconditionnalité, six sont des programmes de La Financière agricole, soit l'ASRA et des programmes de financement et d'appui à la relève (MDDEP, 2006a).

² Ce programme représente 85 % des aides financières versées par le MAPAQ excluant celles versées par la Financière agricole du Québec (MDDEP, 2011c).

élément réglementaire vérifié dans le cadre de l'écoconditionnalité. D'autres éléments réglementaires s'ajoutent après 2007 dans le cadre des programmes de la FADQ : l'ASRA n'est plus versée pour les superficies où les nouvelles cultures sont interdites, comme les bandes riveraines et les municipalités en surplus de phosphore (MDDEP, 2011c).

En 2007, le Vérificateur général du Québec critique sévèrement la lenteur de la mise en œuvre de l'écoconditionnalité par la FADQ et le MAPAQ (VGQ, 2008). Quelques années plus tard, en 2012, il juge que le rythme de la mise en œuvre par la FADQ s'est suffisamment accéléré mais pas celui du MAPAQ (VGQ, 2012). Ce dernier répond alors qu'il entend poursuivre ses efforts pour resserrer ses exigences et élargir l'écoconditionnalité à plus d'un programme (MAPAQ, 2011a, 2011d, 2011f, 2012a).

En parallèle à la réglementation agroenvironnementale basée principalement sur une approche « ferme par ferme » qui vise à équilibrer les quantités de fumiers épandues sur chaque terre agricole, et à la mise en coordination de cette réglementation avec les programmes d'aide financière par l'écoconditionnalité, une approche volontaire, collective et territoriale se développe au Québec : la gestion de l'eau par bassin versant.

7.2.4 Gestion de l'eau par bassin versant

La gestion par bassin versant est basée sur la concertation et l'action volontaire des acteurs situés dans ledit bassin. Inspirée par l'expérience d'autres pays et par la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin de 1992, la *Politique nationale de l'eau du Québec* propose, en 2002, une gouvernance de l'eau basée sur cette forme de gestion intégrée (ME, 2002b, 2004a; Ganbazo, 2006; Milot et Lepage, 2010; ROBVQ, 2011, page consultée le 16 novembre 2012). Le BAPE (2003) souligne que les résultats de cette approche peuvent aller au-delà des outils légaux existants. Pour sa part, le *Ministère de l'environnement* mentionne que la reconnaissance et le soutien de cette approche par la *Politique nationale de l'eau* permettent de « reconnaître le travail fait depuis de nombreuses années, souvent sur une base bénévole, par de nombreux groupes de citoyens et d'organismes » (ME, 2004a, p.12).

Le Québec compte, en 2012, 40 organismes de bassins versants regroupés au sein du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec. Parmi eux, 33 bassins sont reconnus prioritaires par le gouvernement; ils sont situés principalement dans la plaine du Saint-Laurent et incluent des bassins à forte concentration agricole (ROBVQ, page consultée le 16 novembre 2012). Les organismes de bassins versants regroupent des acteurs publics et privés représentant différents milieux (santé, éducation, municipal, culture, tourisme, etc.) et des usagers de l'eau (agriculture, industrie, forêt et énergie).

Selon la *Politique de l'eau*, le rôle des organismes de bassins versants est de consulter et d'informer la population, réaliser et coordonner la mise en œuvre d'un plan directeur de l'eau pour leur bassin versant. Ce plan comprend un diagnostic des problématiques reliées à l'eau et des projets pour y remédier (Ganbazo, 2006). Étant donné que l'approche par bassin versant est en phase de démarrage au Québec, Milot et Lepage (2010) constatent que ces organismes consacrent encore une partie importante de leur temps à des enjeux procéduraux. La CAAAQ souligne, pour sa part, que les organismes de bassins versants manquent de moyens financiers et qu'une majorité d'entre eux ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs, notamment à déposer un plan directeur de l'eau pour leur territoire (CAAAQ, 2008c). Elle propose de mieux les financer et de mieux intégrer leurs actions dans la planification de l'aménagement du territoire des municipalités et des MRC.

Les effets conjugués de l'approche de la gestion de l'eau et des autres interventions gouvernementales (réglementation agroenvironnementale, programme d'aide, appui au conseil et à la recherche) ont permis de lutter d'abord contre la pollution agricole ponctuelle des eaux et, de plus en plus, contre la pollution diffuse et la protection de la santé des sols.

7.2.5 Pollution ponctuelle, pollution diffuse et conservation des sols

Nous l'avons vu, la priorité gouvernementale est de lutter contre la pollution ponctuelle de l'eau par les matières fertilisantes au début des années 1990. Au fil des années, la prévention de la pollution diffuse s'ajoute à cet objectif. Comme l'explique le *Ministère de l'environnement* dans l'extrait suivant, ces deux types de pollution exigent des actions différentes pour les réduire.

Les contaminants de source ponctuelle proviennent surtout de rejets directs d'eaux de laiteries et de fumier sous forme liquide dans les cours d'eau [...]. Ces sources étant facilement identifiables et très souvent associées à la phase d'entreposage des déjections, leur mode de contrôle consiste essentiellement à les intercepter et à les confiner à un réservoir qui se veut étanche, dans l'attente de leur élimination par épandage.

À l'inverse, les contaminants de source diffuse proviennent d'une contribution de l'ensemble du territoire, non pas d'un point identifiable. Ils atteignent les cours d'eau par des écoulements souterrains ou par ruissellement à la surface du sol. [...] La solution au problème des sources diffuses reposera sur des mesures préventives; celles-ci consistent en l'adoption d'aménagements hydra-agricoles et de méthodes culturales respectueuses de l'environnement, et en une gestion raisonnée des fertilisants naturels et de synthèse. (ME, 1990, p.27)

Les pratiques de conservation des sols, notamment celles qui réduisent l'érosion, contribuent à réduire la pollution de l'eau diffuse¹.

Dans la décennie 1990, les programmes agroenvironnementaux du MAPAQ visent avant tout la réduction de la pollution ponctuelle (notamment l'aide financière à la construction de structures d'entreposage de fumiers). Si certaines actions pour limiter la pollution diffuse sont financées dès les années 1980 (Saint-Laurent Vision 2000, 1998; Marquis et autres, 1997; MAPAQ, 1989a, 1990a), elles concernent toutefois une minorité d'entreprises agricoles (VGQ, 1996a). La donne change graduellement au fil de la décennie 2000. Au fur et à mesure que le pourcentage des entreprises agricoles conformes en matière d'entreposage des fumiers augmente, les volets de *Prime-Vert* se diversifient et des mesures pour réduire la pollution diffuse sont ajoutées à partir de 2001².

Parallèlement à cette offre accrue d'aides financières, les connaissances sur la conservation et la santé des sols augmentent. Un inventaire des sols agricoles de l'ensemble du Québec

¹ Pour réduire la pollution de l'eau dite diffuse, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement propose une stratégie à trois volets. « Le premier consiste en la gestion des intrants, comme le REA [*Règlement agroenvironnemental de 2002*] la préconise. Le deuxième volet porte sur les bonnes pratiques agricoles et sur les aménagements de conservation qui permettent de contrôler l'érosion. Quant à lui, le troisième volet est basé sur l'aménagement de zones de protection (bandes riveraines) aux abords des cours d'eau et des plans d'eau » (BAPE, 2003c, p.193).

² La dernière version de *Prime-Vert* (2013-2018) ne comporte plus, pour la première fois depuis sa création, de volet sur la construction de structures d'entreposage de fumiers. Il finance plutôt des mesures sur d'autres enjeux agroenvironnementaux dont la conservation des sols (MAPAQ, 2013b).

est fait en 1990¹ (IRDA, page consultée le 15 juin 2012; MAPAQ, 1995a). Après avoir complété cet inventaire, et tout au long de la période étudiée (1990-2010), le MAPAQ et AAC réalisent et financent des activités de recherche, de transfert et de vulgarisation sur la conservation et la santé des sols (MAPAQ, 1991, 1993, 1995b, 1999b, 2003b, 2009f). Les clubs-conseils en agroenvironnement, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement et les organismes de bassins versants contribuent également à diffuser la connaissance et à augmenter l'utilisation de pratiques favorables à la conservation des sols.

Ces efforts pour mieux conserver et protéger la santé des sols rejoignent les préoccupations inscrites dans les mémoires d'acteurs déposés à la CAAAQ en 2008, principalement des acteurs environnementaux, universitaires et consommateurs (tableau 7.3).

¹ Cet inventaire permet de constater que 80 % des sols agricoles sont en bonne santé parce que le système de production des fourrages qu'on y pratique est adapté et ne le dégrade pas. Cependant, 90 % des sols en culture intensive de plantes annuelles sont dégradés mais non de façon irréversible. Certaines méthodes culturales (ex. : monocultures et cultures en ligne) constituent un facteur de pression tant pour la dégradation de l'état des sols que pour l'érosion des sols et des rives (ME, 2003b). Cet inventaire, réalisé dans le cadre de l'Entente auxiliaire Québec-Canada sur le développement agroalimentaire 1987-1990 et dans lequel une équipe du MAPAQ participe activement, reste encore aujourd'hui la principale référence sur l'ensemble des sols agricoles du Québec. Il n'a cependant pas fait l'objet d'une mise à jour d'ensemble.

Tableau 7.3 Discours sur la santé et la conservation des sols agricoles

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Diminuer l'érosion Augmenter la matière organique Éviter la compaction des sols Éviter la salinisation des sols
Relations causales	Des pratiques agricoles, surtout les monocultures, dégradent les sols. La dégradation des sols augmente le besoin d'utiliser des engrais de synthèse. La dégradation des sols contribue à la pollution de l'eau.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, d'Équiterre, de Greenpeace, du Collège Macdonald de l'Université McGill, de Nature Québec ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l'auteure.

7.2.6 Synthèse sur le référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau

La réglementation agroenvironnementale concernant la gestion et l'épandage des fertilisants agricoles a évolué dans la période étudiée, avec des moments charnières en 1997 et 2002 (renforcements réglementaires) ainsi qu'en 2004 (écoconditionnalité). Ces changements se sont faits en cohérence avec les avancées de la connaissance scientifique sur les bonnes pratiques de fertilisation. La réglementation, qui était au départ basée sur les quantités d'azote contenues dans les fumiers, est graduellement passée à des normes plus complexes, basées aussi sur les quantités de phosphore contenues dans les fumiers mais également dans les engrais minéraux et les autres sources de fertilisants. En outre, les normes entourant les distances d'épandage des cours et des sources d'eau se sont renforcées. La *Politique nationale de l'eau* en 2002, les nombreuses critiques et recommandations émises par le Vérificateur général du Québec, dont au moins cinq rapports ont porté directement ou indirectement sur la pollution agricole de l'eau dans la décennie 2000, les rapports du BAPE sur l'eau et sur la production porcine ainsi que la crise sociale entourant la production porcine du début des années 2000 ont contribué à accélérer l'émergence, le développement et la maturation d'un référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau au Québec.

L'émergence du référentiel débute principalement dans les années 1980, soit avant la période étudiée, dans un contexte où les efforts gouvernementaux visaient surtout l'assainissement des eaux contaminées par des sources municipales et industrielles mais peu par le secteur agricole. C'est durant cette phase d'émergence qu'un premier règlement agroenvironnemental est adopté en 1981. Outre l'obligation d'entreposer les fumiers dans des structures d'entreposage étanches, ce règlement impose quelques moratoires visant les élevages en mode de gestion des fumiers liquides sur les territoires locaux considérés les plus à risque de contamination des cours d'eau. Ce règlement a des effets limités. Au début des années 1990, le pourcentage des entreprises conformes en matière d'entreposage des fumiers est faible (il atteint 14 % en 1997). Néanmoins, surtout à partir du début des années 1990, les connaissances sur les bonnes pratiques et les technologies qui limitent la pollution agricole se développent et se diffusent, grâce notamment aux instruments d'information qui se développent comme les colloques, les services-conseils et, un peu plus tard, l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement.

Le référentiel entre dans une phase de développement à la fin des années 1990. Au départ, il est porté principalement par des acteurs provenant de l'extérieur du secteur agricole, notamment le *Ministère de l'environnement*, le Vérificateur général du Québec et des groupes environnementaux et citoyens. Un débat s'ensuit entre ces acteurs et ceux provenant du milieu agricole; ces derniers réagissent aux nouvelles exigences agroenvironnementales, aux investissements additionnels qui en découlent et aux limites de croissance qu'elles imposent aux élevages porcins. En d'autres mots, si on utilise le concept de rapport référentiel global et sectoriel proposé par Muller (2009), on assiste à un choc entre le référentiel global sur la qualité de l'eau, qui devient mature dans la société québécoise vers la fin des années 1990, et le référentiel du secteur agricole, dont les acteurs ont convenu d'objectifs de croissance et de conquête des marchés depuis le Sommet sur l'agriculture québécoise de 1992 et la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaires de 1998. Lors de cette Conférence, un groupe de travail, réunissant des acteurs agricoles, environnementaux et municipaux, identifie des actions (services-conseils, information, écoconditionnalité) pour rendre les pratiques agricoles plus respectueuses de

l'environnement. En 1997, le règlement agroenvironnemental est changé et renforcé : il introduit la norme phosphore et impose également de nouvelles normes d'épandage dans les municipalités considérées en surplus de charges fertilisantes. Pour accompagner les entreprises agricoles à faire face à ces changements réglementaires, de nouveaux programmes sont mis en place. Ces programmes, tout en finançant plus généreusement les structures d'entreposage des fumiers, consolident le financement des clubs-conseils en agroenvironnement et des organismes qui planifient les ententes d'épandage entre entreprises et la gestion des fumiers par territoire.

La maturation du référentiel devient évidente en 2002, dans le contexte de la *Politique nationale de l'eau* (2002), d'un moratoire sur la production porcine (2002) et des consultations du BAPE sur cette production (2003). Un deuxième renforcement de la réglementation a alors lieu. Le *Règlement agroenvironnemental de 1997* est remplacé par un nouveau, celui de 2002, qui est complété par d'autres réglementations générales, notamment celles sur le captage des eaux souterraines et sur la protection des rives. Par ailleurs, parallèlement à ce durcissement réglementaire, l'approche de gestion intégrée de l'eau par bassin versant repose sur l'action volontaire et concertée des différents utilisateurs de l'eau et s'implante dans la plupart des bassins versants caractérisés par une activité agricole concentrée.

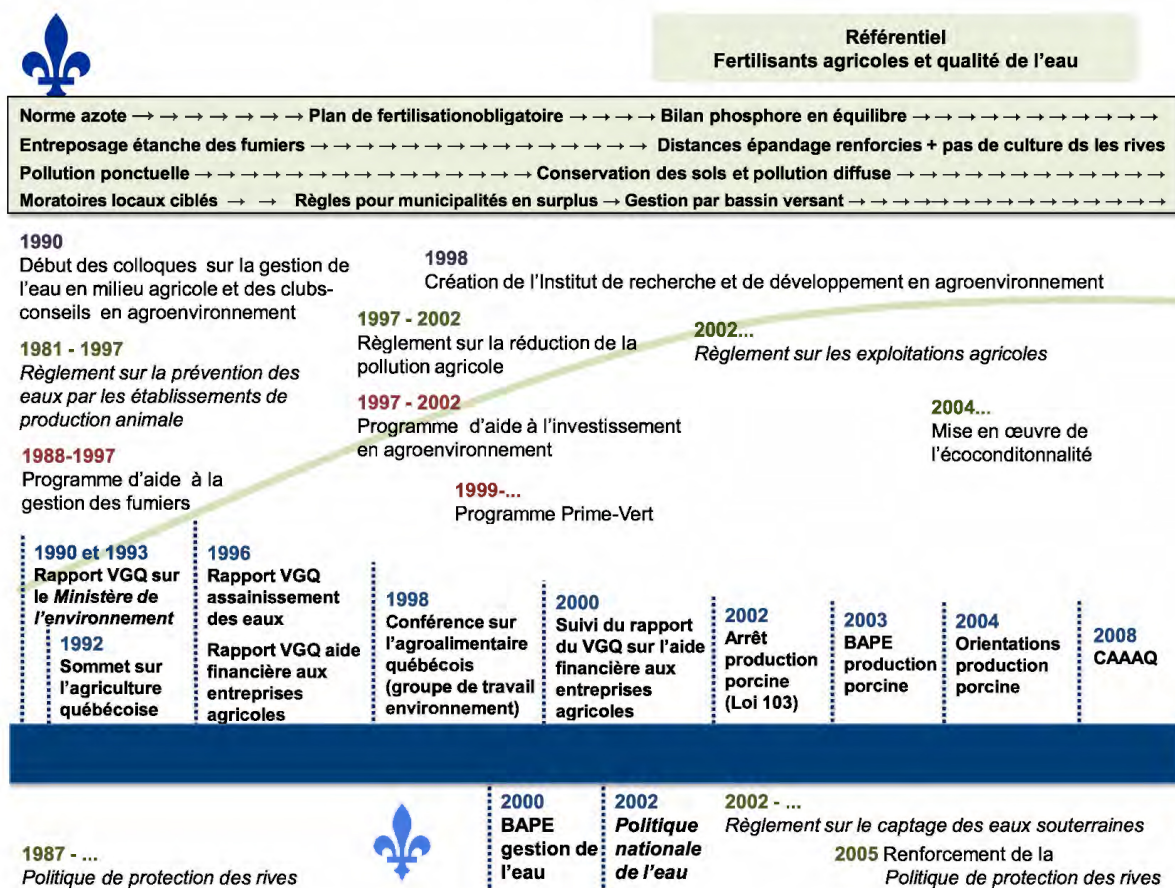
En somme, le référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau est passé d'un stade d'émergence à partir des années 1980 à une phase de développement en 1997, pour passer à un stade de maturation vers 2002 (figure 7.1). Cette phase de maturation repose sur :

- des instruments de régulation renforcés (*Règlement agroenvironnemental de 2002*) combinés à la poursuite des programmes financiers pour aider les entreprises à s'adapter;
- une coordination régulée des instruments agricoles économiques (ex. : assurance stabilisation des revenus agricoles) et des réglementations agroenvironnementales;
- la continuité de l'appui à la recherche, au développement des connaissances et aux services-conseils en agroenvironnement;

- le déploiement de l'approche volontaire et territoriale des bassins versants et d'autres interventions visant non plus seulement le contrôle de la pollution agricole ponctuelle mais aussi celui de la pollution diffuse ainsi que l'amélioration de la santé des sols.

Ces interventions se mettent en place dans un climat de consensus grandissant entre les acteurs agricoles et non agricoles sur la nécessité de poursuivre les efforts pour réduire les effets négatifs des pratiques agricoles sur l'eau et l'environnement.

Figure 7.1 Évolution du référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note ¹ : Le trait vert représente la poursuite de l'émergence (jusqu'en 1997), le développement (1997-2002) et la maturation (à partir de 2002) du référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau.

Note ² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans la société québécoise en général.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 7.2 de cette thèse.

Deux raisons nous permettent de penser que cette phase de maturation va se poursuivre. Premièrement, l'amélioration de la qualité de l'eau et la lutte contre la pollution diffuse sont des processus dont les effets se mesurent à long terme. Les mesures de qualité de l'eau dans les cours d'eau des bassins agricoles, bien qu'elles démontrent une certaine amélioration entre le début des années 1990 et la fin de la décennie 2000, montrent que la qualité de l'eau de certaines rivières et certains lacs en milieu agricole reste mauvaise. L'enjeu de la pollution agricole par des matières fertilisantes reste donc d'actualité et une préoccupation pour la société et le gouvernement québécois. Deuxièmement, il existe toujours un

consensus sur la nécessité de poursuivre les efforts pour réduire ce type de pollution. Ce consensus ne s'est cependant pas encore cristallisé dans la formation d'une large coalition officielle. Si la nécessité de poursuivre les efforts rejoint la plupart des acteurs, les moyens qu'ils identifient pour ce faire sont différents. La plupart des acteurs agricoles optent pour des solutions technologiques tandis que les acteurs non agricoles demandent un changement des comportements et des façons de pratiquer l'agriculture. Par ailleurs, l'évolution des priorités des programmes financiers du MAPAQ montre que, puisque la quasi-totalité des entreprises agricoles sont maintenant conformes en matière de lutte contre la pollution ponctuelle et d'entreposage des fumiers, les ressources gouvernementales sont de plus en plus dirigées vers la lutte contre la pollution diffuse, la conservation des sols et d'autres enjeux agroenvironnementaux, dont la réduction des pesticides, abordée dans la section suivante.

7.3 Pesticides et agriculture

L'agriculture représente 80 % des ventes de pesticides (herbicides, fongicides et insecticides) au Québec (MDDEP, 2012a; MAPAQ, 1995a). Les cultures de maïs et de soya ainsi que les cultures maraîchères, de pommes de terre, de pommes, de bleuets et de canneberges en sont parmi les plus grandes utilisatrices. L'utilisation des pesticides est encadrée par des réglementations fédérales et provinciales (MAPAQ et UPA, 2011). Le MAPAQ a mis en place, dès les années 1970, un Réseau d'avertissements phytosanitaires pour informer les producteurs et les intervenants agricoles de la propagation des ennemis des cultures afin de mieux cibler leurs interventions (Letendre et Émond, 2008). Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'une agence, s'occupe de l'homologation et de l'étiquetage des pesticides vendus au Canada. Pour sa part, Santé Canada s'occupe de l'établissement des limites maximales de résidus de pesticides dans les aliments et le MAPAQ participe au suivi de l'évolution de ces résidus au Québec (MAPAQ, 1991, 2011d).

La réglementation en lien avec les pesticides a évolué durant la période étudiée (Appendice O). En 1987, le gouvernement du Québec se dote d'une *Loi sur les pesticides* qui complète

et renforce la législation fédérale; cette loi est suivie, en 1988, d'un règlement spécifique au milieu agricole¹ (Québec, 1987, 1997b; MAPAQ et UPA, 2011; MDDELCC, page consultée le 18 mars 2016). Cette réglementation québécoise, qui encadre la vente et l'utilisation des pesticides (classification selon leur risque, permis conditionnel à un examen pour certains utilisateurs, tenue de registres pour l'achat, la vente et l'utilisation) et qui a fait l'objet de critiques de la part du Vérificateur général du Québec dans la décennie 1990, a été renforcée au fil des ans. Un nouveau règlement sur la vente et l'utilisation des pesticides est adopté en 1997 suivi par l'adoption en 2003 du *Code de gestion des pesticides*, qui établit les règles à suivre en matière d'entreposage, de distance des zones habitées, des cours d'eau et des prises d'eau lors de l'application. Ce Code impose en outre une formation obligatoire aux utilisateurs agricoles; en 2007, la détention d'un certificat et le passage d'un examen deviendront également obligatoires pour ces utilisateurs.

Pendant la même période, les orientations du MAPAQ en matière de pesticides évoluent. La première Stratégie phytosanitaire est publiée en 1992. Son objectif est de réduire de 50 % l'usage de pesticides avant l'an 2000. Elle est axée sur la gestion intégrée des ennemis des cultures² et prévoit principalement la réalisation d'activités de recherche, de transfert technologique, d'accompagnement des entreprises et de formation. L'objectif de la Stratégie phytosanitaire a fait l'objet de critiques de la part du Vérificateur général du Québec en 1996 (VGQ, 1996a). Ce dernier constate que les données gouvernementales disponibles ne permettent pas de vérifier l'atteinte de l'objectif de réduction de l'utilisation des pesticides visé par la Stratégie de 1992³. En 1997, l'objectif de la Stratégie phytosanitaire de 1992 est précisé : elle vise dorénavant que la gestion intégrée des cultures soit utilisée sur 70 % des

¹ Il est à noter que le règlement sur les pesticides en milieu agricole est remplacé (fusionné) par le Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides en 1997.

² La gestion intégrée des ennemis des cultures vise à utiliser les pesticides « uniquement quand c'est nécessaire » et repose sur les étapes suivantes: 1) connaissances (ex. : ravageurs, ennemis naturels); 2) prévention (ex. : choix du site et des cultivars); 3) suivi des champs (dépistage et surveillance des ennemis des cultures); 4) intervention (lutte mécanique, biologique et chimique); 5) évaluation et rétroaction (MAPAQ, page consultée le 22 mars 2016).

³ Le Vérificateur général du Québec demande également d'intégrer l'objectif de réduction des pesticides dans les modèles du programme de l'ASRA. Cette recommandation ne connaîtra pas de suite durant la période étudiée.

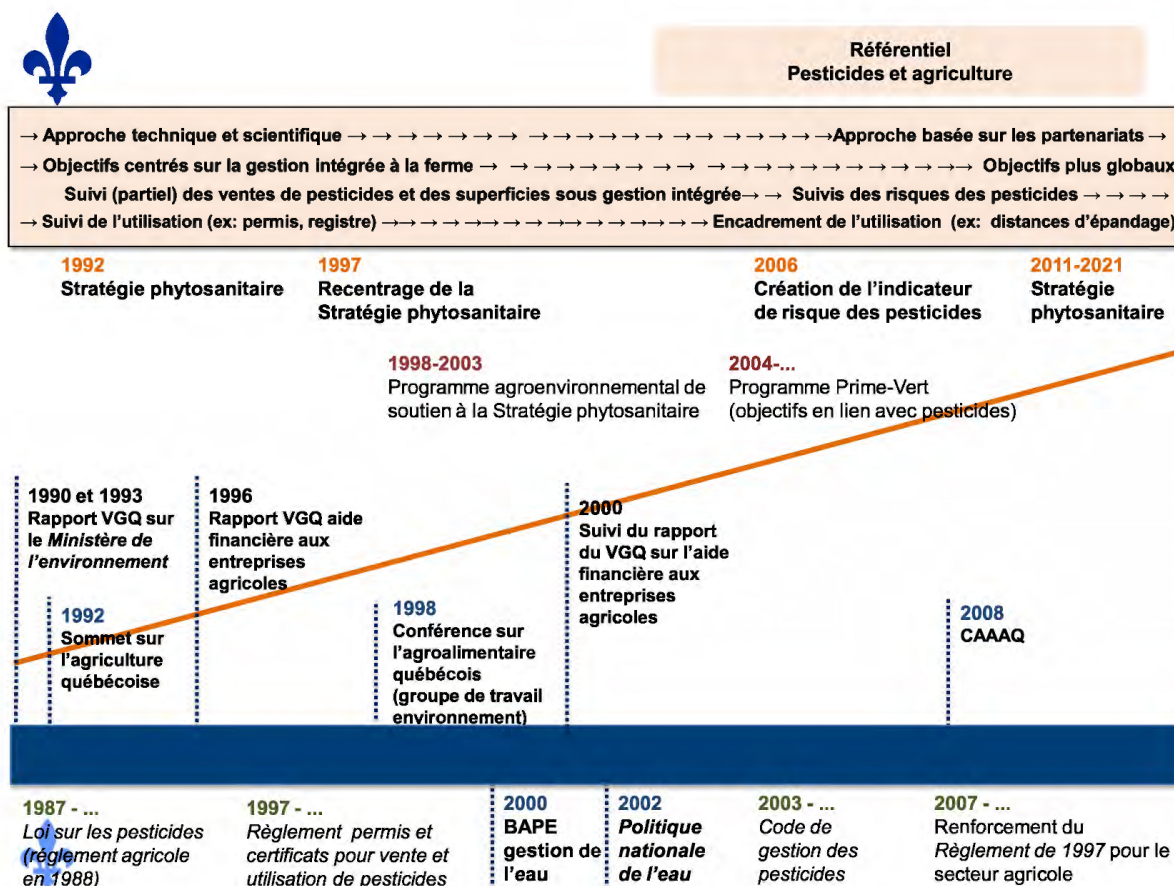
superficies et que l'usage de pesticides soit réduit de 50 % pour l'année 2003 (MAPAQ, 2002b; 2005c). Les équipes régionales du MAPAQ ainsi qu'un programme de soutien mis en place en 1998 y contribuent. L'objectif établi en 1997 ne sera que partiellement atteint.

Au milieu des années 2000, le MAPAQ et le *Ministère de l'environnement* collaborent et mettent en place un autre instrument de mesure, l'Indicateur de risque des pesticides du Québec ou IRPeQ (MAPAQ, 2007b). Ce dernier permet de suivre l'évolution des risques des pesticides pour la santé humaine et l'environnement. En tenant compte du niveau de toxicité de chaque pesticide, il offre une alternative plus précise aux indicateurs utilisés auparavant, qui étaient basés essentiellement sur les ventes de pesticides et les superficies en gestion intégrée des ennemis des cultures.

En résumé, l'évolution du référentiel sur l'agriculture et les pesticides a émergé avant la période étudiée et jusqu'en 1992 (figure 7.2). Durant cette période ont été adoptées des réglementations encadrant le suivi de l'utilisation des pesticides en général et en agriculture (ex. : classification, permis, registre). Sa phase de développement débute en 1992, année de la première Stratégie phytosanitaire agricole. Cette phase est marquée par :

- La mise de l'avant d'instruments d'information (promotion de la gestion intégrée des cultures, recherche, formation), dont plusieurs sont appuyés financièrement par le MAPAQ;
- L'amélioration des indicateurs de mesure des risques des pesticides, basés dorénavant sur le risque des pesticides (au lieu des quantités utilisées);
- Le renforcement de la réglementation (*Code de gestion des pesticides* de 2003), qui n'encadre dorénavant plus seulement le suivi de l'utilisation des pesticides (ex. : classification, permis, registre) mais également les pratiques d'utilisation (ex. : distances des zones habitées et des cours d'eau à respecter).

Figure 7.2 Évolution du référentiel sur l'agriculture et les pesticides¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note ¹ : Le trait orange représente la poursuite de l'émergence (jusqu'en 1992) et le développement (depuis 1992) du référentiel sur les pesticides et l'agriculture.

Note ² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans la société québécoise en général et aussi ceux qui marquent l'évolution de la réglementation sur les pesticides.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 7.3 de cette thèse.

En 2011, le risque des pesticides est choisi comme indicateur principal d'une nouvelle Stratégie phytosanitaire (MAPAQ et UPA, 2011). Cette dernière a pour objectif de réduire de 25 % les risques pour la santé et pour l'environnement associés aux pesticides d'ici 2021. Comme la Stratégie phytosanitaire de 1992, celle de 2011 est axée principalement sur des instruments d'information (sensibilisation, formation, études, recherche). Ses objectifs sont cependant plus globaux que la Stratégie de 1992 : ils touchent non seulement des enjeux agronomiques comme ceux de 1992 (développement et transfert des connaissances, gestion intégrée des ennemis de cultures) mais aussi des enjeux de santé (exposition aux pesticides,

résidus dans les aliments) et environnementaux (biodiversité et pollinisateurs, protection de l'eau).

Le référentiel sur les pesticides et l'agriculture n'atteint pas une phase de maturité comme celui sur les fertilisants agricoles durant la période étudiée. En effet, la réglementation ne sera pas renforcée de nouveau et aucun instrument de coordination économique comme l'écoconditionnalité ne sera appliqué. Le développement de ce référentiel apparaît se poursuivre après 2010 vers l'atteinte d'une éventuelle phase de maturité. Le *Ministère de l'environnement* publie, en 2015, un projet de Stratégie québécoise sur les pesticides (MDDELCC, 2015) dans laquelle il constate que l'objectif proposé dans la Stratégie phytosanitaire agricole de 2011, soit de réduire de 25 % les risques associés aux pesticides d'ici 2021, n'est pas en voie d'être atteint. Pour changer la tendance, ce Ministère propose de renforcer la réglementation et de mettre en place des incitatifs économiques basés sur le principe du pollueur payeur (ex. : redevances, permis, compensations). La mise en œuvre de ces recommandations n'est pas connue au moment d'écrire ces lignes.

Un autre élément qui montre que le référentiel sur les pesticides n'a pas atteint la maturation est qu'il ne repose pas sur un consensus de l'ensemble des acteurs concernés. À cet égard, il est intéressant de constater que la Stratégie phytosanitaire agricole de 2011 voit sa mise en œuvre assurée par un comité de suivi rassemblant différents ministères, dont ceux qui sont responsables de l'environnement et de la santé, ainsi que divers acteurs agricoles, dont l'UPA et Croplife. En ce sens, elle intègre une plus grande diversité d'acteurs que la Stratégie de 1992. Néanmoins, la Stratégie de 2011 n'inclut pas tous les types d'acteurs ayant émis des préoccupations sur les pesticides en milieu agricole, notamment le Directeur de la santé publique, des groupes environnementaux et des associations de consommateurs. Ces acteurs avaient exprimé, dans leurs mémoires présentés à la CAAAQ en 2008 (tableau 7.4), leurs préoccupations au sujet des effets des pesticides sur la santé humaine, plus spécifiquement sur la présence de pesticides dans les sources d'eau potable et sur les résidus de pesticides sur les aliments (ex. : les fruits ou les légumes).

Les positions de ces acteurs diffèrent de celles d'autres acteurs sur la pertinence de réglementer davantage et sur la façon de réduire l'utilisation de pesticides (tableau 7.4).

Néanmoins un certains consensus émerge sur l'importance de réduire les risques liés à leur utilisation en agriculture.

Tableau 7.4 Discours sur la réduction des pesticides en agriculture

Composantes (Muller, 2009)	<i>Discours d'acteurs environnementaux, citoyens et consommateurs (1)</i>	<i>Discours d'acteurs horticoles et du milieu des services et de la recherche agroenvironnementale (2)</i>	<i>Discours des fournisseurs de pesticides (3)</i>
Écarts à combler	Tendre vers la non-utilisation de pesticides en agriculture	Poursuivre les efforts de réduction de l'utilisation des pesticides en agriculture	Gérer l'utilisation de pesticides en agriculture de façon responsable et réduire leurs risques
Relations causales	<p>La croissance des monocultures a contribué à l'utilisation massive de pesticides.</p> <p>La réglementation actuelle n'est pas suffisante pour encadrer l'utilisation des pesticides agricoles. (4)</p> <p>Une surexposition aux pesticides a des effets nocifs sur la santé, surtout celle des enfants.</p> <p>Le changement des pratiques agricoles permettrait d'aller vers une production agricole sans ou avec un minimum de pesticides.</p>	<p>La réglementation actuelle protège la santé des consommateurs face aux pesticides.</p> <p>Des solutions (lutte intégrée, dépistage, désherbage mécanique, cultures sans herbicide, etc.) et des conseils techniques permettent aux producteurs agricoles de réduire la quantité de pesticides qu'ils utilisent.</p>	<p>La réglementation actuelle protège la santé des consommateurs face aux pesticides.</p> <p>« Dans le cadre du programme <i>Nous en prenons soin</i>^{MC}, qui préconise les stratégies de lutte antiparasitaire intégrée, les pesticides sont utilisés uniquement pour protéger les récoltes et, le cas échéant, seul le produit adéquat, au moment adéquat, à l'endroit adéquat et selon la méthode adéquate, doit être utilisé. »</p>

(1) Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau Eau secours!, de la Confédération des syndicats nationaux, du Directeur national de la santé publique, d'Équiterre, de Greenpeace, du Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec, du Réseau québécois des groupes écologistes, ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec.

(2) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de Association des producteurs de fraises et framboises, de l'Association des vignerons, des clubs-conseils en agroenvironnement, de la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale, de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, de Nature Québec; compilation de l'auteure.

(3) Mémoire présenté à la CAAAQ par Croplife.

(4) Des acteurs environnementaux et des syndicats demandent, par exemple, que l'utilisation de certains pesticides ne soit plus permise en milieu agricole ou encore que les plans d'épandage des pesticides soient compris dans une démarche de lutte intégrée des ennemis des cultures. Certains demandent également la mise en place de taxes sur les pesticides.

Outre les fertilisants agricoles et les pesticides, d'autres enjeux agroenvironnementaux ont fait l'objet d'interventions publiques durant la période étudiée, notamment la biodiversité et les changements climatiques.

7.4 Biodiversité et changements climatiques

Des référentiels sur la biodiversité et sur les changements climatiques se sont développés principalement à l'extérieur du secteur agricole et à l'extérieur du Québec. Ils ont été intégrés dans les instruments de la politique agricole québécoise à la fin de la décennie 1990 et au cours de la décennie 2000, comparativement aux référentiels sur les fertilisants et les pesticides qui l'ont été dès le début de la décennie 1990.

La biodiversité a pris de l'importance pour le gouvernement du Québec à partir de la deuxième moitié de la décennie 1990, dans le contexte de l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (Convention sur la diversité biologique, page consultée le 24 mars 2016)¹. Le Québec s'est « aligné sur le discours international de la biodiversité » en se dotant, pour la période 1996-2002, d'une première Stratégie et d'un plan d'action en la matière (ME, 2004d, p.16). Une deuxième Stratégie, également accompagnée d'un plan d'action, a été adoptée pour la période 2004-2007. Le MAPAQ contribue à ces deux stratégies gouvernementales : il est identifié comme responsable d'actions pour les milieux agricoles (ME, 2004b). La plupart des actions sous sa responsabilité sont en lien avec les priorités agroenvironnementales du MAPAQ abordées dans les sections précédentes, comme l'entreposage du fumier, les plans de fertilisation, la réduction des pesticides et la protection des bandes riveraines. Ces actions, déjà prévues dans le cadre d'autres stratégies

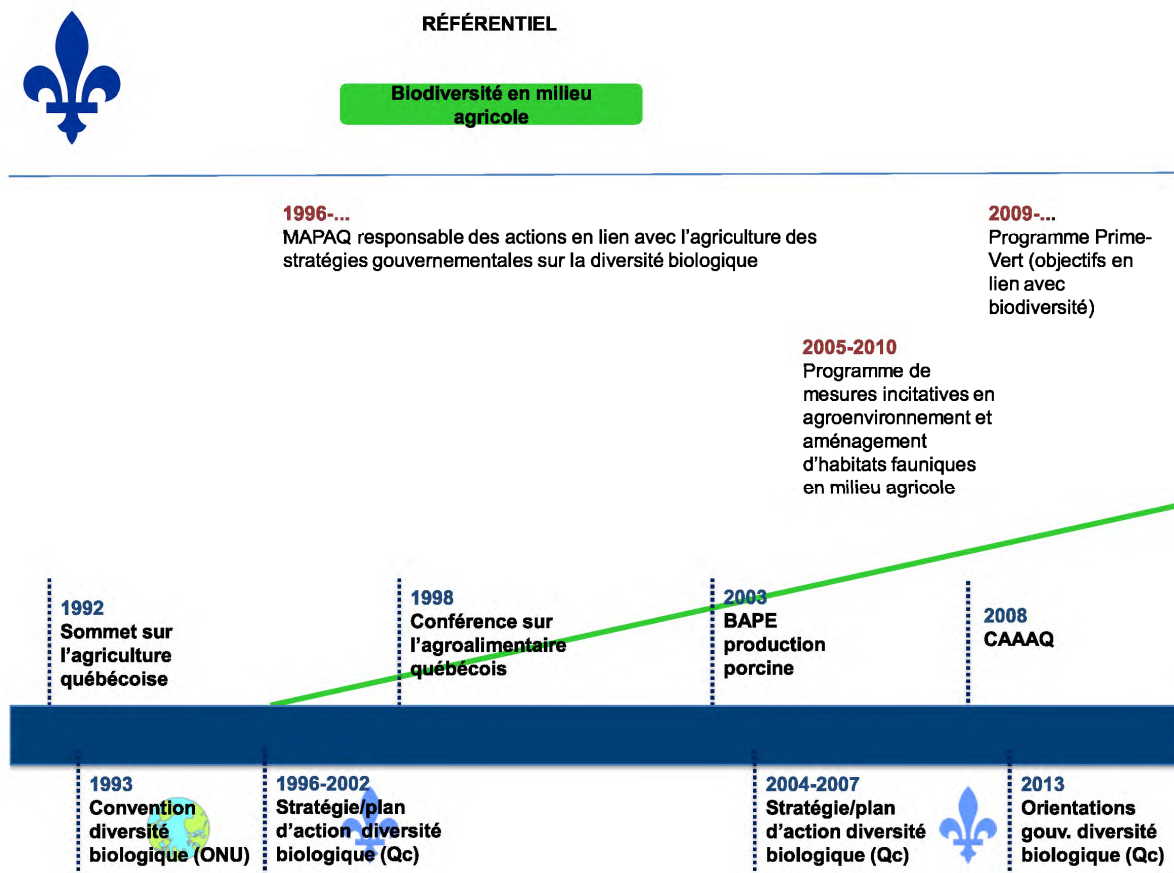
¹ Cette convention a été signée par 168 pays en 1993; le Canada l'a signée et ratifiée. Deux protocoles en découlent, signés par plus de 100 pays respectivement. Le Protocole de Cartagena « gère les mouvements d'un pays à un autre des organismes vivants modifiés (OVM) résultant des biotechnologies modernes »; le Canada l'a signé en 2001, mais ne l'a pas ratifié au moment d'écrire ces lignes. Le Protocole de Nagoya « fournit un cadre juridique transparent pour [...] le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques »; le Canada ne l'a ni signé ni ratifié au moment d'écrire ces lignes.

et programmes du MAPAQ, contribuent également à la conservation de la biodiversité¹. Après la Stratégie gouvernementale 2004-2007 suit une période sans orientation gouvernementale sur la biodiversité. Durant cette période, des études sont réalisées et des programmes sont tout de même mis en place, par exemple une étude sur les effets des cultures OGM sur la biodiversité en 2009 (MAPAQ, 2010a, p.36) et un programme qui cible spécifiquement l'aménagement d'habitats fauniques en milieu agricole entre 2005 et 2010 (FADQ, 2006a; 2011c).

En somme, comme le résume la figure 7.3, le référentiel sur la biodiversité en milieu agricole a émergé vers la moitié de la décennie 1990, poussé principalement par l'adoption d'orientations gouvernementales générales (tout secteur d'activité confondu), mais il est resté secondaire par rapport aux autres priorités agroenvironnementales du MAPAQ. Ce dernier concentre son intervention sur des actions qui agissent simultanément sur la biodiversité et ses autres priorités agroenvironnementales, notamment la réduction de la pollution des eaux, et sur des instruments d'information spécifiques à des enjeux de biodiversité, comme des études.

¹ Certaines actions du MAPAQ portent sur l'étude des responsabilités légales des utilisateurs d'OGM face à la contamination des cultures biologiques et sans OGM ou encore sur le contrôle de l'abattage des boisés agricoles.

Figure 7.3 Évolution du référentiel sur la biodiversité en milieu agricole¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note¹ : Le trait vert représente l'émergence du référentiel sur la biodiversité en milieu agricole.

Note² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le monde et dans la société québécoise en général.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 7.4 de cette thèse.

L'objectif de biodiversité sera inscrit pour la première fois dans le programme agroenvironnemental du MAPAQ, Prime-Vert, dans ses versions 2009-2013 et 2013-2018, soit après la période étudiée (1990-2010). En parallèle, le gouvernement du Québec renouvelle ses orientations gouvernementales en matière de diversité biologique (MDDEFP, 2013). Cette inscription de la biodiversité dans les instruments publics rejoint, du moins en partie, les préoccupations inscrites dans les mémoires d'acteurs déposés à la CAAQ en 2008 (tableau 7.5). Fait intéressant à noter, ces acteurs sont pratiquement les mêmes que ceux qui abordent la santé des sols dans leurs mémoires (tableau 7.3). Ils

proviennent des milieux environnementaux, universitaires et consommateurs mais peu du secteur agricole.

Tableau 7.5 Discours sur la biodiversité en milieu agricole

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Réduire l'effet de l'agriculture sur la réduction de la biodiversité
Relations causales	Certaines pratiques agricoles, (monoculture, utilisation d'OGM, sélection génétique, déboisement, diminution des milieux humides) réduisent la diversité génétique animale et végétale.

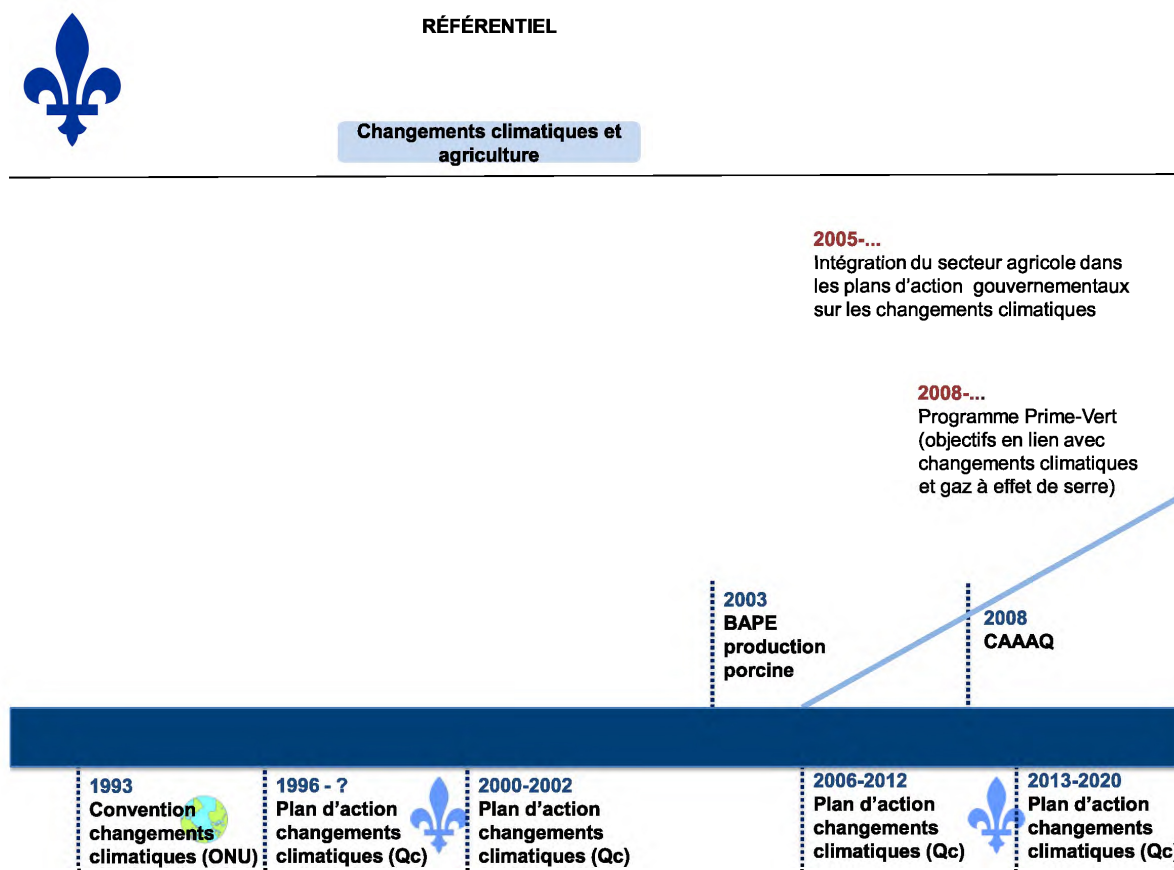
Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, d'Équiterre, de Greenpeace, du Collège Macdonald de l'Université McGill, de Nature Québec, de l'Union des consommateurs, de Semences du patrimoine ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l'auteur.

Comme dans le cas de la biodiversité, l'émergence du référentiel sur les changements climatiques (figure 7.4) se fait dans un contexte de montée en importance de ce référentiel sur le plan international en raison notamment de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto qui en a découlé en 1997¹. Le gouvernement du Québec, qui contribue aux objectifs internationaux, s'est doté de plans d'actions en matière de changements climatiques à partir de 1996², lesquels sont accompagnés d'un mécanisme de suivi des émissions de gaz à effet de serre (MEF, 1997b; ME, 1998).

¹ La Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques a été signée par 166 pays en 1992-1993 (Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, page consultée le 25 mars 2016). De cette convention découle le Protocole de Kyoto de 1997 qui renforce légalement les engagements des pays en faveur des objectifs de la Convention. Le Canada a signé et ratifié la Convention et s'est engagé à réduire ses gaz à effet de serre de 6 % pour 2012 (par rapport à ses émissions de 1990) dans le cadre du Protocole de Kyoto; il s'est toutefois retiré de ce Protocole en 2011.

² Le Plan d'action québécois de mise en œuvre de la Convention-cadre sur les changements climatiques a été élaboré vers 1996, suivi du Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques. De la révision de ce dernier au début des années 2000 ont découlé le Plan d'action 2006-2012, paru en 2008, puis la Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020 et son plan d'action.

Figure 7.4 Évolution du référentiel sur les changements climatiques et l'agriculture¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note¹ : Le mince trait bleu représente l'émergence du référentiel sur les changements climatiques et l'agriculture.

Note² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le monde et dans la société québécoise en général.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 7.4 de cette thèse.

La portée des plans d'action gouvernementaux s'élargit au fil des ans; le secteur agricole y est intégré principalement à partir de 2005 (ME, 2004c). Les actions gouvernementales associées au secteur agricole concernent, d'une part, l'adaptation du secteur agricole québécois aux changements climatiques et, d'autre part, la contribution de ce secteur à l'objectif de réduction des gaz à effet de serre (MDDEP, 2006b, 2012d). Afin d'y contribuer, le programme agroenvironnemental Prime-Vert du MAPAQ intègre explicitement des mesures liées à la réduction des gaz à effet de serre à partir de 2008 (MAPAQ, 2009f, p.86). Selon les rapports annuels du MAPAQ, ces mesures n'auront

cependant pas le succès escompté dans les années qui suivront (MAPAQ, 2010a, 2011f, 2012a).

L'objectif de réduction des gaz à effet de serre rejoint les préoccupations exprimées par certains acteurs dans leurs mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 (tableau 7.6). Ce sont principalement des acteurs environnementaux et universitaires qui soulèvent l'importance pour le secteur agricole de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. D'autres acteurs, provenant principalement du secteur agricole, soulignent pour leur part le potentiel du secteur agricole pour séquestrer les gaz à effet de serre¹.

¹ Des mémoires soulignent par ailleurs que des produits et des rejets agricoles peuvent devenir des sources possibles d'énergies renouvelables (substituts aux carburants fossiles). Selon eux, la transformation d'intrants agricoles à des fins énergétiques doit être analysée globalement et ses effets environnementaux, économiques et sociétaux doivent être considérés. À cet effet, des mémoires s'opposent à la production de maïs-grain pour produire de l'éthanol (additif à l'essence) et privilégient d'autres intrants, tels que les résidus de paille ou forestiers.

Tableau 7.6 Discours sur l'agriculture et les émissions de gaz à effet de serre

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours sur les émissions de gaz à effet de serre agricoles (a)</i>	<i>Discours sur la contribution de l'agriculture à la réduction des gaz à effet de serre (b)</i>
Écarts à combler	Réduire les émissions de gaz à effet de serre	
Relations causales	Le secteur agricole, notamment les productions animales, la fertilisation azotée des cultures et l'utilisation de carburants fossiles, augmentent les émissions de gaz à effet de serre. Certaines pratiques culturales, de gestion des fumiers et d'alimentation des troupeaux ou encore l'optimisation et le remplacement des carburants fossiles permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre agricoles.	Les cultures séquestrent et réduisent les gaz à effet de serre.

Sources :

(a) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux du Barreau du Québec, de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, du Directeur de la santé publique, d'Équiterre, de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement, de Greenpeace; compilation de l'auteure.

(b) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association québécoise des producteurs en pépinière, l'Association des professionnels en irrigation du Québec, le Conseil québécois de l'horticulture, la Fédération canadienne de l'agriculture, la Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec; compilation de l'auteure.

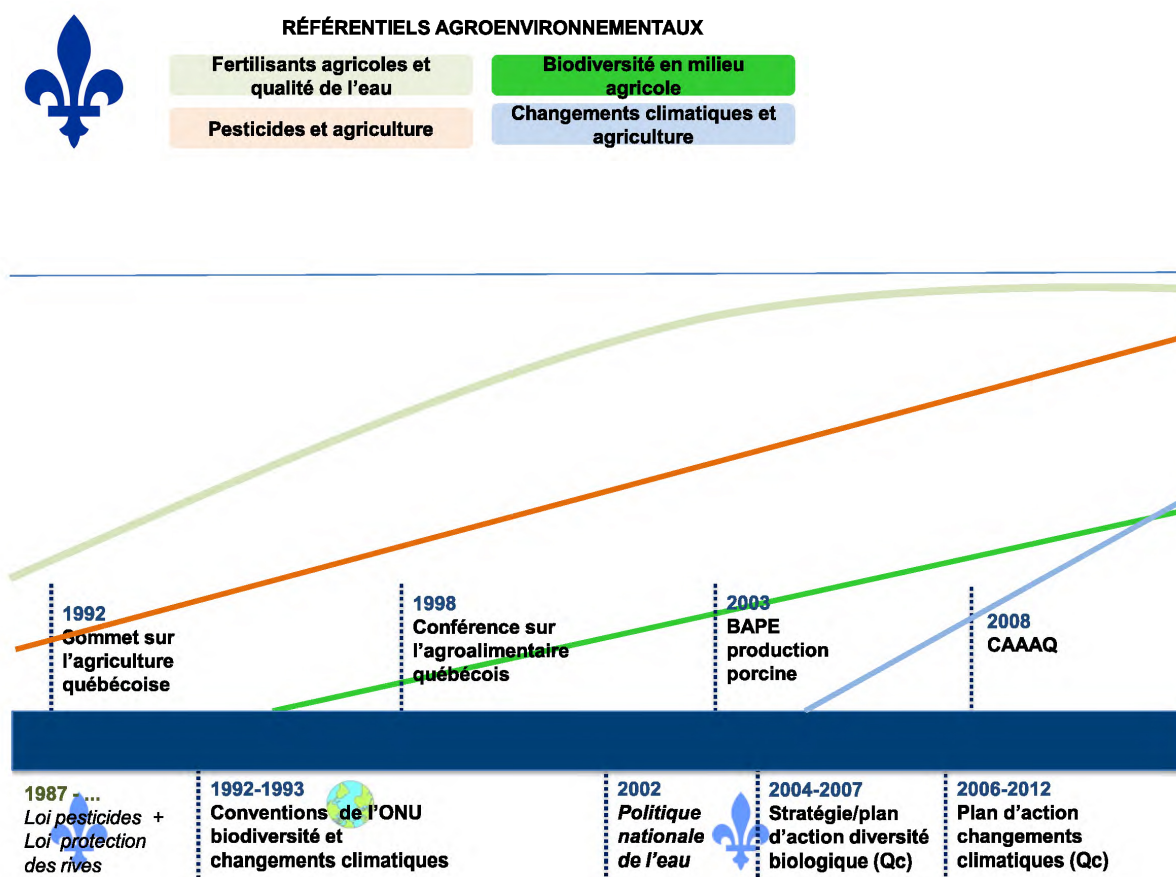
En somme, les référentiels sur la biodiversité et les changements climatiques en agriculture ont émergé durant la période étudiée (1990-2010) sous l'impulsion de référentiels globaux inscrits dans des stratégies et des plans globaux du gouvernement du Québec, eux-mêmes inspirés par des conventions et des protocoles internationaux. Initiés par des courants externes au secteur agricole, les référentiels sur la biodiversité et les changements climatiques peuvent donc être associés à l'effet de référentiels globaux, tels que proposés par Muller (2009). C'est d'ailleurs le cas de l'ensemble des référentiels agroenvironnementaux.

7.5 Synthèse et discussion

Les sections qui précèdent ont permis de mieux comprendre les référentiels d'interprétation et d'action agroenvironnementaux soit : 1) les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau (incluant l'enjeu de la conservation et de la santé des sols); 2) les pesticides agricoles; 3) la biodiversité; 4) et les changements climatiques. La figure 7.5 regroupe les principaux

éléments des figures 7.1 à 7.4 : elle présente l'évolution de ces quatre référentiels entre 1990 et 2010.

Figure 7.5 Évolution des référentiels agroenvironnementaux^{1,2,3,4} au Québec entre 1990 et 2010⁵



Note¹ : Le trait vert représente la poursuite de l'émergence (jusqu'en 1997), le développement (1997-2002) et la maturation (à partir de 2002) du référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau.

Note² : Le trait orange représente la poursuite de l'émergence (jusqu'en 1992) et le développement (depuis 1992) du référentiel sur les pesticides et l'agriculture.

Note³ : Le trait vert représente l'émergence du référentiel sur la biodiversité en milieu agricole.

Note⁴ : Le mince trait bleu représente l'émergence du référentiel sur les changements climatiques et l'agriculture.

Note⁵ : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le monde et dans la société québécoise en général.

Source : Compilation de l'auteure, selon le chapitre 7 de cette thèse.

Les quatre référentiels agroenvironnementaux ont tous émergé dans les décennies 1980 ou 1990. Certains ont ensuite atteint une phase de développement (pesticides) et de maturité (fertilisants et qualité de l'eau). Ils sont généralement formulés et mis à l'ordre du jour politique par des acteurs externes au milieu agricole, notamment le *Ministère de l'environnement*, des acteurs environnementaux et citoyens de la société civile, des universitaires et des chaires de recherche sur l'environnement, des groupes de consommateurs et des acteurs préoccupés par la santé (entre autres le Directeur de la santé publique). Le Vérificateur général du Québec y contribue également par la publication de plusieurs rapports dans la période étudiée, notamment sur les sujets des fertilisants et des pesticides agricoles. Il met notamment en évidence les difficultés de coordination et de mise en cohérence de la mission et des priorités du MAPAQ avec celles du *Ministère de l'environnement*.

Le concept de « rapport global-sectoriel », proposé par Muller (2009) pour expliquer le changement dans les politiques publiques, est éclairant pour comprendre l'évolution des politiques agroenvironnementales. La protection de la qualité de l'eau, qui s'impose graduellement comme une valeur partagée au Québec à partir des années 1980, atteint un point culminant lors de l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002. Ce référentiel global, qui découle de préoccupations de la société québécoise, influence le secteur agricole et provoque l'émergence et le développement de référentiels sectoriels sur les fertilisants et les pesticides agricoles. Dans le cas du référentiel sur les fertilisants (fumiers et engrais), cette mise à l'ordre du jour politique se fait dans le contexte de la crise porcine et de la tenue d'une consultation du BAPE sur la durabilité de cette production, ce qui a probablement accéléré son développement et sa maturation.

L'émergence des référentiels sur la biodiversité et les changements climatiques se fait également dans un contexte de développement de référentiels globaux sur ces enjeux. L'origine de ces deux référentiels dépasse le territoire du Québec. En effet, le gouvernement québécois introduit ces enjeux dans ses diverses interventions (tout champ d'activité confondu) à partir des années 1990; il contribue ainsi à la mise en œuvre de conventions

internationales et cela, malgré le moins grand intérêt qu'y porte le gouvernement fédéral¹. En somme, même si les acteurs agricoles portent moins d'attention à la biodiversité et aux changements climatiques dans leurs discours, ces référentiels s'inscrivent tout de même dans les interventions du MAPAQ, principalement à partir de la fin des années 2000 sous l'impulsion d'orientations gouvernementales globales sur ces deux enjeux.

7.5.1 Coordination et apprentissage des acteurs

La coordination entre les acteurs agricoles et non agricoles se fait de plusieurs façons. Les acteurs agricoles se sont appropriés le référentiel sur les fertilisants agricoles et ont fait preuve d'apprentissage au fur et à mesure que se sont développées les connaissances sur les bonnes pratiques en la matière et leur coût. Par ailleurs, le *Ministère de l'environnement* et le MAPAQ harmonisent de plus en plus, mais non sans difficulté, leurs interventions. En outre, certaines associations environnementales, principalement Nature Québec et la Fondation de la faune du Québec, participent à l'élaboration de programmes et d'interventions agricoles.

Ces efforts de coordination transparaissent dans les discours des acteurs. En effet, à la fin de la décennie 2000, l'importance de réduire les effets environnementaux des fertilisants agricoles fait relativement consensus au sein du secteur agricole, ce qui n'était pas le cas au début de la décennie 1990. Néanmoins, le degré d'appropriation des enjeux agroenvironnementaux varie selon les secteurs. La comparaison des mémoires de la Fédération des producteurs de porcs et de la Fédération des producteurs de cultures commerciales (maïs, soya, blé, etc.) est éloquent à cet égard. La première ne remet pas en cause la réglementation agroenvironnementale dans son mémoire en 2008, mais demande qu'elle soit adaptée et qu'elle tienne compte de la réalité économique des entreprises. La position de la Fédération responsable du secteur des cultures, qui a été moins confrontée à la réglementation agroenvironnementale que la production porcine dans les décennies

¹ Par exemple, le gouvernement québécois coordonne ses objectifs de réduction de gaz à effet de serre en 2006 et en 2013 avec ceux du Protocole de Kyoto (qui découlent de la Convention de l'ONU sur les changements climatiques) malgré le retrait du gouvernement canadien de ce Protocole en 2011.

1990-2010, est différente. Elle s'oppose aux nouvelles réglementations agroenvironnementales et privilégie les approches volontaires. En somme, plus un secteur a été exposé aux réglementations, moins son opposition aux réglementations apparaît marquée.

Les moyens à privilégier pour réduire les effets de l'agriculture sur l'environnement diffèrent selon les catégories d'acteurs. De façon générale, les acteurs agricoles privilégient des solutions techniques et technologiques tandis que les acteurs citoyens et consommateurs demandent de modifier en profondeur les comportements, les pratiques et les façons de faire qui encouragent l'agriculture qu'ils qualifient de « productiviste ». Pour leur part, les acteurs environnementaux sont partagés, certains privilégiant des solutions techniques et technologiques, d'autres prônant des changements en profondeur des modèles de production. L'exemple du *Ministère de l'environnement* est intéressant à cet égard : il prône dès les années 1980 une solution technique pour contrer la pollution agricole ponctuelle, soit la construction de structures d'entreposage étanches, une approche probablement inspirée des interventions développées dans les décennies précédentes dans l'assainissement des eaux municipales et industrielles par les équipes d'ingénieurs de ce ministère. Ce seront d'autres types d'acteurs environnementaux, comme Équiterre et d'autres associations environnementales, ainsi que des acteurs agricoles (affiliés et non affiliés à l'UPA) qui prônent d'autres types de solution axés sur les changements de pratiques, par exemple les amas aux champs, ou axés sur des modèles de production comme l'agriculture biologique.

La coordination entre les discours des acteurs agricoles et ceux des autres catégories d'acteurs (environnementaux, citoyens et consommateurs) a été plus tardive dans le cas du référentiel sur les pesticides que pour celui sur les fertilisants. La Stratégie phytosanitaire du MAPAQ de 1992 est centrée sur des objectifs agronomiques. Elle intègre peu (ou pas) d'acteurs non agricoles. D'ailleurs, à la fin de la décennie 2010, les discours des acteurs sur les pesticides sont moins consensuels que ceux sur les fertilisants. Les acteurs environnementaux et consommateurs demandent de resserrer la législation, par exemple en restreignant l'utilisation de certains pesticides et en rendant obligatoire la gestion intégrée de lutte contre les ennemis des cultures. Pour leur part, la plupart des acteurs agricoles

considèrent la réglementation suffisante. À la fin de la période étudiée, des mécanismes de coordination entre les acteurs sont mis en place. Le comité de suivi de la nouvelle Stratégie phytosanitaire de 2011 comprend, en plus des acteurs agricoles, le *Ministère de l'environnement*; il n'intègre cependant ni acteurs environnementaux ni citoyens de la société civile.

7.5.2 Évolution de la réglementation et coordination des instruments

Le référentiel sur les fertilisants agricoles et la qualité de l'eau a été le référentiel agroenvironnemental qui a le plus marqué l'évolution des politiques agricoles entre 1990 et 2010. Il a atteint sa phase de maturation et fait l'objet d'une réglementation renforcée. Au début des années 1990, cette réglementation vise à entreposer de façon étanche les fumiers. À la fin de la décennie 2000, elle établit également des normes sur les quantités maximales d'apport de phosphore dans les sols et des normes sur les distances d'épandage. Cette réglementation est coordonnée avec les instruments économiques agricoles, notamment l'ASRA, par la mise en œuvre, à partir de 2004, de l'écoconditionnalité.

Pour sa part, le référentiel sur les pesticides a atteint une phase de développement avancé. Il a également fait l'objet d'une réglementation renforcée qui oblige les producteurs agricoles à détenir des permis d'utilisation (règlements de 1987 et de 1997), à être formés au maniement des pesticides, à respecter des règles d'entreposage et des distances d'épandage des cours d'eau (*Code de gestion des pesticides* de 2003) et, finalement, à passer un examen (2007). La réglementation entourant les pesticides, contrairement à celle sur les fertilisants agricoles, ne fixe cependant pas les quantités et les taux maximums à épandre. Par ailleurs, la réglementation sur les pesticides n'a pas fait l'objet de coordination avec l'ASRA et les autres instruments économiques par des mesures d'écoconditionnalité.

Des aides financières sont mises à la disposition des entreprises agricoles par le MAPAQ pour les aider à s'adapter aux réglementations sur les fertilisants et les pesticides agricoles. Les aides financières liées à l'entreposage du fumier, mises en place à partir de 1988 et bonifiées par la suite, vont décroître durant la décennie 2000 alors que la majorité des entreprises se conforment à la réglementation. Les aides financières agroenvironnementales

offertes par le MAPAQ se diversifieront alors pour viser notamment la réduction des pesticides à partir de 1998, la conservation des sols principalement à partir des années 2000 et la biodiversité et la réduction des gaz à effet de serre vers 2010.

D'autres enjeux agricoles que ceux liés aux fertilisants et aux pesticides ont suscité des préoccupations sociales dans la période étudiée (1990-2010). Ceux en lien avec la santé humaine sont abordés dans le prochain chapitre.

8. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET SANTÉ HUMAINE

Ce chapitre porte sur les discours¹, les référentiels et les instruments politiques qui touchent l'agriculture et la santé humaine, plus spécifiquement l'innocuité, les zoonoses et l'utilisation d'antibiotiques et d'hormones de croissance dans les élevages (section 8.1) ainsi que la saine alimentation et la santé humaine en général (section 8.2).

8.1 Innocuité, zoonoses, antibiorésistance et hormones de croissance

La salubrité et l'innocuité des aliments sont des enjeux importants du secteur agricole et préoccupent les autorités agricoles depuis bien avant 1990; pensons, par exemple, à la réfrigération du lait destiné à la consommation humaine qui s'est implantée et améliorée dès le XIX^{ème} siècle (Burgess, 2004). Aujourd'hui, la salubrité des aliments est encadrée par un système sous la juridiction des gouvernements fédéral et provinciaux (CAAAQ, 2008b, 2008c)². Au-delà de la réglementation, des entreprises agricoles adhèrent à des systèmes de vérification de la salubrité sur une base volontaire. Dans certains secteurs, comme le porc ou les œufs, une majorité des fermes ont adhéré à un système de salubrité; dans les autres secteurs, ces programmes sont en développement au moment d'écrire ces lignes. Ces programmes reposent dans plusieurs cas sur des systèmes reconnus internationalement comme le système d'Analyse des risques et de maîtrise des points critiques (HACCP). Les grands distributeurs, acheteurs de produits agricoles (ex : fruits et légumes) et agroalimentaires établissent également leurs propres règles (MAPAQ, 2011a, p. 23). Des programmes financiers de Agriculture et agroalimentaire Canada (AAC) et du Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ) existent

¹ Rappelons que, dans le cadre de cette thèse (voir section 4.2.3), les discours sont des catégories issues de l'analyse des mémoires déposés à la CAAQ (2008). Pour leur part, les référentiels sont des thèmes issus de regroupement de plusieurs discours.

² Mentionnons la *Loi sur les produits agricoles* du Canada, la *Loi sur les aliments et drogues* du Canada, la *Loi sur les produits alimentaires* du Québec, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

pour aider les entreprises à répondre aux exigences de salubrité (CAAAQ, 2008b; Fédération canadienne de l'agriculture, page consultée le 28 février 2013; AAC, 2004, 2006; MAPAQ, 2002b, 2010a, 2003b, 2011f, 2012a).

De façon générale, la population québécoise a confiance dans le système de contrôle de la qualité des aliments : selon un sondage mené en 2006, 91 % des Québécois pensent que les aliments vendus au Québec sont sécuritaires (MAPAQ, cité par la CAAAQ, 2008b, p. 3_11). Par ailleurs, la réglementation sur le contrôle des toxi-infections de produits agricoles n'a pas fait l'objet de débats dans les mémoires présentés à la CAAAQ et pendant la période 1990-2010¹. Cependant, des crises alimentaires récentes ont remis à l'ordre du jour des préoccupations en lien avec l'impact de certains produits agricoles sur la santé humaine : les zoonoses (maladies animales transmissibles à l'être humain lors de la consommation d'aliments infectés) ainsi que les résidus de certains intrants agricoles dans les aliments (antibiotiques, hormones, pesticides). Les prochaines sections traitent de l'évolution des référentiels et des instruments entourant ces sujets, à l'exception de celui des pesticides que nous avons déjà abordé dans le chapitre 7².

8.1.1 Zoonoses et traçabilité

Des maladies animales peuvent avoir des impacts économiques importants et obliger la destruction de troupeaux pour éviter les épidémies. Certaines d'entre elles sont

¹ Mentionnons cependant que le cas particulier de la gestion des risques des activités de transformation artisanales ou à petits volumes et à la ferme, par exemple les abattoirs de type B et les artisans fromagers, a fait l'objet de débats. Ces acteurs, tout en adhérant au principe de minimiser les risques de contamination, demandent que l'opérationnalisation de ces règles soit adaptée à leur réalité (Association pour la conservation des petits abattoirs, 2008; Fromagerie des Grondines, 2009). Les débats entourant l'adoption de la Loi 97 sur la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité (plus familièrement appelés de type B) démontrent la recherche d'un compromis, par le gouvernement du Québec, entre les exigences de salubrité, le développement des milieux ruraux et la viabilité économique des abattoirs (Assemblée nationale du Québec, 2008). Par ailleurs, à la suite de la « crise de la listériose » dans certaines fromageries artisanales du Québec, ces dernières sont critiques face aux modes d'intervention du MAPAQ (Zins Beauchesne et associés, 2009; Fromagerie des Grondines, 2009). Ce débat n'est cependant pas analysé dans cette thèse parce qu'il touche principalement des activités de transformation et qu'il a été peu abordé dans les mémoires présentés à la CAAAQ.

² A noter qu'outre les instruments en lien avec les pesticides agricoles expliqués dans le chapitre 7 (section 7.3), le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ) exerce une surveillance des suivis des résidus d'antibiotiques dans les fruits et légumes (MAPAQ, 2011d).

potentiellement transmissibles à l'homme (zoonoses), par exemple l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la grippe aviaire. L'enjeu des zoonoses a émergé à partir des années 1980 lors de la crise de l'ESB en Grande-Bretagne et de la découverte, en 1996, que cette maladie était transmissible à l'humain par la consommation de viande contaminée (Paquette, 2016). La menace des zoonoses a pris de l'importance au Québec et au Canada dans la période étudiée (1990-2010), notamment en 2003 lorsqu'un cas d'ESB a été déclaré en Alberta.

Cette menace a contribué à la mise en place d'un système de traçabilité au Québec (Agri-Traçabilité Québec, page consultée le 30 mars 2016). Comme l'explique l'extrait suivant, un tel système permet aux autorités de réagir rapidement en cas de problème.

La traçabilité, telle qu'elle est définie par la norme ISO 8402, désigne « l'aptitude à retrouver l'historique, l'utilisation ou la localisation d'une entité (par exemple un végétal, un animal ou une denrée alimentaire) au moyen d'identifications enregistrées ». La traçabilité vise ainsi un double objectif : la garantie d'une information fiable et véritable ainsi que l'assurance d'une intervention rapide et ciblée en cas de non-conformité ou de retrait d'un produit ou d'une denrée agricole. (Agri-Traçabilité, cité dans CAAAQ, 2008b, p.7_19)

La traçabilité, ciblée comme priorité à partir de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire de 1998, est gérée par Agri-traçabilité Québec, un organisme, créé en 2001, découlant d'un partenariat entre l'Union des producteurs agricoles (UPA) et le MAPAQ. Plusieurs lois et réglementations provinciales¹ et fédérales², adoptées au début de la décennie 2000, la régissent (Agri-Traçabilité Québec, page consultée le 28 février 2013).

Dans certains secteurs, la traçabilité est obligatoire depuis 2002 (bovin), 2004 (ovin) et 2009 (cervidés) au Québec (Québec, 2002d; CAAAQ, 2008b). Le Québec a été à l'avant-garde dans la mise en place de son système de traçabilité dans ces secteurs. Dans le secteur porcin, le calendrier d'implantation suit celui du Conseil canadien du porc. Au moment d'écrire ces lignes, les travaux se poursuivent pour instaurer des systèmes de traçabilité

¹ Par exemple la *Loi sur les produits alimentaires* et la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*

² Par exemple, la réglementation sur l'identification obligatoire des bovins au moyen d'une étiquette approuvée avant leur sortie de la ferme.

dans d'autres secteurs de production, dont les œufs, la volaille, les productions végétales¹ (MAPAQ, 2011a, 2011d, 2009b).

Du côté canadien, AAC travaille, particulièrement depuis la crise de l'ESB canadienne, à améliorer l'identification du bétail (AAC, 2004). En 2003, les règles d'abattage canadiennes ont été modifiées pour diminuer les risques de transmission de l'ESB à l'humain (CAAAQ, 2008b). Des changements législatifs nécessaires pour rendre la traçabilité obligatoire au Canada ont débuté en 2010-2011, avec le secteur porcin (AAC, 2011).

La traçabilité, nous l'avons vu, permet de réagir lorsqu'une zoonose est déclarée afin de limiter les dégâts. Les gouvernements agissent également au plan de la prévention. Par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) s'occupe de surveiller l'apparition de zoonoses à travers le Réseau canadien de surveillance phytosanitaire (CAAAQ, 2008b). Elle travaille avec les responsables et les laboratoires en charge de santé animale et d'épidémiologie animale du Québec, en lien avec le MAPAQ et la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal. Il existe également, au Québec, le Réseau d'alerte et d'information zoosanitaire, créé en 1992, qui « a peu d'équivalent encore aujourd'hui au Canada » (MAPAQ, 2010b, p.11).

L'analyse des mémoires présentés à la CAAAQ par des acteurs provenant d'une diversité de milieux (agriculture, restauration, santé, consommation et universités) montre qu'en 2008, soit moins d'une décennie après la création d'Agri-Traçabilité, il existe encore un fort consensus sur l'importance de prévenir les zoonoses (tableau 8.1).

¹ Si les règlements imposant la traçabilité touchent actuellement seulement des productions animales, la *Loi sur la protection sanitaire des cultures* (Québec, 2008) permet également au MAPAQ d'adopter des règlements sur la traçabilité dans les végétaux.

Tableau 8.1 Discours sur les risques de zoonoses

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Diminuer les risques et les impacts des maladies animales et des zoonoses
Relations causales	<p>La traçabilité permet de minimiser les impacts sur la santé humaine et animale en cas de zoonose.</p> <p>La biosécurité (mesures sanitaires et contrôle des individus et des matières contaminées) réduit les risques de propagation des pathogènes.</p> <p>De nouvelles techniques d'élevage sont utilisées pour réduire le risque de zoonose (ex. : alimentation sans farine ni gras animal).</p>

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux d'Agri-Traçabilité, de l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires, du Directeur national de la santé publique, des Éleveurs de volailles du Québec, de la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal, de l'Institut national de la santé publique ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l'auteure

Outre les effets potentiels des zoonoses sur la santé humaine, ceux des résidus d'antibiotiques et d'hormones dans les aliments deviennent également des préoccupations au Québec durant la période 1990-2010.

8.1.2 Antibiorésistance et hormones de croissance

L'utilisation d'antibiotiques (antimicrobiens) en trop grande quantité contribue au développement de l'antibiorésistance chez les animaux et les humains (CAAAQ, 2008b, ch.7). L'utilisation d'antibiotiques dans les élevages comme facteur de croissance est interdite en Europe depuis 2006. Elle est permise au Canada et aux États-Unis mais de plus en plus remise en question, notamment par les autorités scientifiques. Le Canada et le Québec observent leur utilisation et misent sur les changements volontaires de l'industrie. Par exemple, le MAPAQ et la Faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Montréal surveillent la résistance aux antibiotiques depuis 1993 (MAPAQ, page consultée le 1er avril 2016). Un tel programme existe également à l'Agence de santé publique du Canada depuis le début des années 2000.

Dans leurs mémoires déposés à la CAAAQ en 2008, des acteurs québécois des milieux de la santé, environnemental et des consommateurs demandent au gouvernement d'interdire l'utilisation d'antibiotiques comme facteur de croissance dans tous les types d'élevage

(tableau 8.2). Le rapport de la CAAAQ (2008c, p.197), tout comme celui du BAPE (2003c, p.134) qui l'avait précédé, recommandent aussi d'interdire l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance, en cohérence avec les demandes du Ministère de la santé et des services sociaux du Québec (dans cette thèse appelé *Ministère de la santé*) et du Directeur de la santé publique (Directeur national de la santé publique, 2007, p. 10-11).

Tableau 8.2 Discours s'opposant à l'utilisation d'antibiotiques et d'hormones pour accélérer la croissance des animaux d'élevage

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Ne plus utiliser les antibiotiques et les hormones pour accélérer la croissance des animaux d'élevage
Relations causales	<p>L'antibiorésistance est un phénomène mondial qui réduit la capacité de traiter des infections chez les animaux et les humains.</p> <p>L'utilisation des antibiotiques pour accélérer la croissance des animaux favorise l'antibiorésistance.</p> <p>L'utilisation des hormones pour accélérer la croissance des animaux a des effets potentiels sur la santé humaine ; elle est interdite en Europe pour protéger la santé humaine.</p>

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ, notamment ceux de la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau Eau secours!, d'Équiterre, du Directeur national de la santé publique, de Sierra Club, ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l'auteure.

Ce discours des acteurs de la santé, environnementaux et consommateurs est différent de celui des acteurs de la filière agroalimentaire. Ces derniers soulignent plutôt la qualité des réglementations existantes et leur volonté d'y collaborer. Ils insistent sur les différents systèmes de salubrité volontaires qu'ils ont adoptés dans les dernières décennies et sur leur besoin d'être financés par les gouvernements pour poursuivre dans ce sens.

Le gouvernement québécois optera d'ailleurs pour une approche basée sur l'information, la concertation et l'action volontaire des acteurs. En 2010, dans le cadre de la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux, un groupe de travail est mis en place pour examiner la « prévention de l'antibiorésistance et l'utilisation judicieuse des antibiotiques » (MAPAQ, 2010b, p. 7). Ses membres proviennent du MAPAQ, du Ministère de la santé, de l'Agence de la santé publique du Canada, de facultés universitaires, d'ordres et

d'associations de vétérinaires, de l'UPA, de l'Association québécoise des industries de nutrition animale (AQINAC), de la Coop Fédérée. La Stratégie prévoit également une « meilleure surveillance de l'emploi des agents antimicrobiens » (MAPAQ, 2010b, p. 13). Il est à noter que cette Stratégie aborde de façon globale les moyens qui peuvent permettre de prévenir l'antibiorésistance en santé animale (animaux d'élevage et domestiques); elle ne porte pas spécifiquement sur la possibilité d'interdire les antibiotiques comme facteur de croissance dans les élevages.

Bien qu'elle ait soulevé aussi des préoccupations dans les milieux non agricoles, l'utilisation d'hormones comme facteur de croissance dans les élevages, comme nous le verrons maintenant, n'a pas connu la même attention que celle des antibiotiques.

8.1.3 Hormones de croissance

Les hormones utilisées comme facteur de croissance, interdites en Europe depuis 1989, sont acceptées dans la production bovine au Canada. En 1995, cinq des six hormones généralement utilisées ont été jugées sans risque par la Commission du Codex Alimentarius, l'organisme international qui établit et harmonise les normes en matière d'innocuité des aliments. Santé Canada a aussi jugé que l'utilisation de ces hormones était sans risque si elles sont administrées conformément aux pratiques vétérinaires établies. Cependant, selon l'Association canadienne de la santé publique, la présence, même en quantité négligeable, de résidus d'hormones dans les aliments reste préoccupante surtout pour les enfants et les femmes enceintes.

Cette préoccupation n'a pas été soulevée dans les rapports des Sommets et Conférences de 1992, de 1998 et de 2001, ni du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 2003¹. Elle l'a cependant été dans les mémoires déposés à la CAAAQ en 2008 par des acteurs des milieux de la santé, de l'environnement et consommériste (tableau 8.2). Ces acteurs demandent alors, comme dans le cas des antibiotiques, d'interdire l'utilisation des

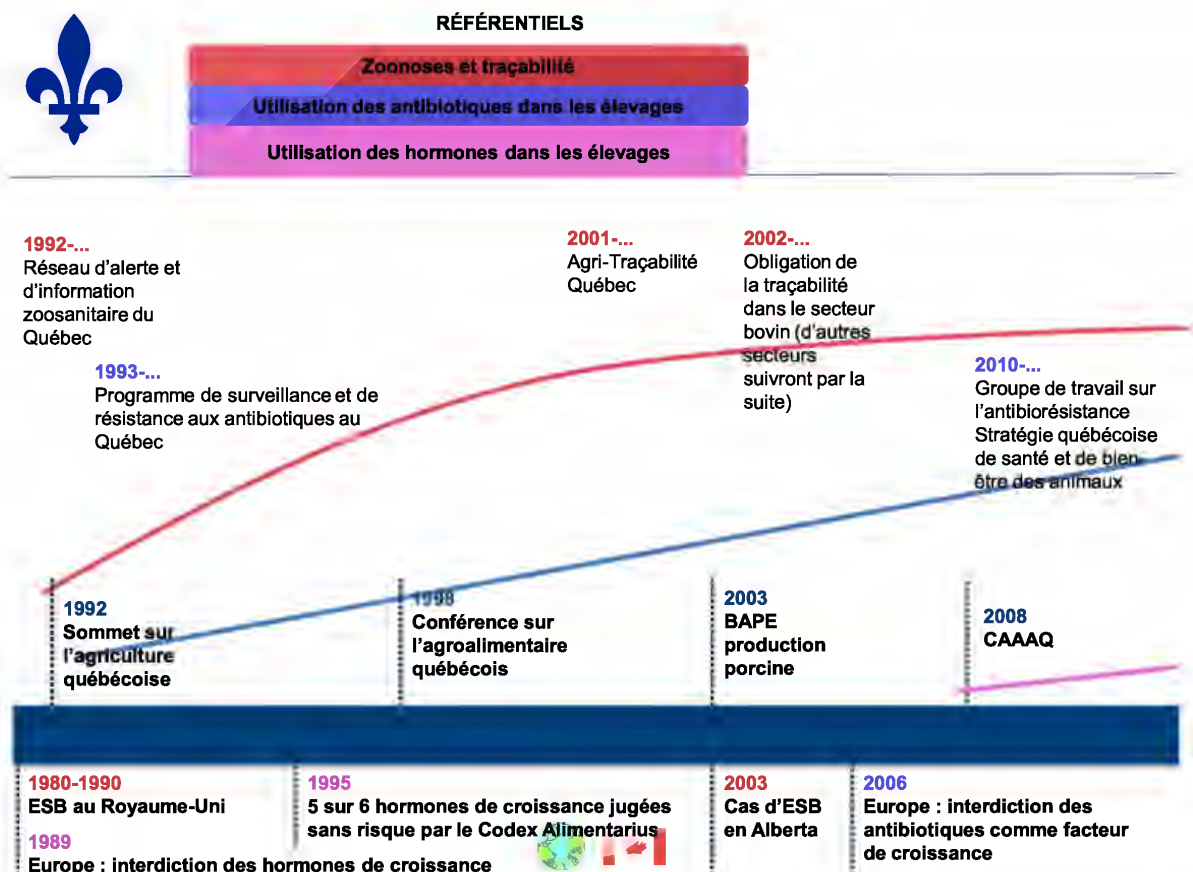
¹ Rappelons que les hormones de croissance ne sont pas autorisées dans la production porcine au Canada (BAPE, 2003b, p.87).

hormones comme facteur de croissance dans les élevages. Dans son rapport, la CAAAQ recommande de minimiser leur utilisation mais sans aller jusqu'à l'interdire.

8.1.4 Synthèse et discussion

La crise de l'ESB des années 1990 et les préoccupations grandissantes des milieux de la santé, environnemental et des consommateurs ont mis à l'ordre du jour des préoccupations en lien avec les zoonoses et les résidus de certains intrants agricoles dans les aliments, les antibiotiques et les hormones. Nous associons ces trois préoccupations à trois référentiels du même nom; ces référentiels ont évolué différemment entre 1990 et 2010 (figure 8.1).

Figure 8.1 Évolution des référentiels sur les zoonoses¹ et sur l'utilisation des antibiotiques² et des hormones³ dans les élevages, au Québec, entre 1990 et 2010⁴



Note¹: Le trait rouge représente le référentiel sur les zoonoses et la traçabilité qui a émergé au début de la décennie 1990 dans la foulée de la crise de l'ESB. Ce référentiel s'est ensuite rapidement développé pour atteindre la maturité au début des années 2000 avec la mise en place d'un cadre réglementaire de la traçabilité et le débit de son caractère obligatoire.

Note²: Le trait mauve représente le référentiel sur l'utilisation des antibiotiques dans les élevages, qui a émergé au début de la décennie 1990.

Note³: Le trait rose représente le référentiel sur l'utilisation d'hormones comme facteur de croissance dans les élevages (bovins) qui a émergé principalement dans la période entourant la CAAAQ (2008).

Note⁴: En haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu au Québec tandis qu'au bas de la large bande bleue sont représentés les événements au Canada et internationaux.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 8.1 de cette thèse.

Le référentiel sur les zoonoses s'est développé rapidement au Québec (figure 8.1, trait rouge). Au début des années 1990, le MAPAQ met en place un système de surveillance et de suivi des zoonoses que l'on peut associer à des instruments d'information. Ce référentiel est alors dans une phase d'émergence. Par la suite, il se développe rapidement, dans le contexte de la crise de l'ESB à l'international et au Canada. Un consensus s'établit entre le

MAPAQ et les acteurs agroalimentaires, principalement l'UPA, sur la nécessité de doter le Québec d'un système de traçabilité pour prévenir les zoonoses. Le discours atteint une phase de maturité dès le début des années 2000 avec la mise en place d'un cadre réglementaire et la création d'Agri-Traçabilité.

Le référentiel sur les risques liés à l'utilisation d'antibiotiques dans les élevages (figure 8.1, trait mauve) a émergé, comme celui des zoonoses, par la mise en place, par le MAPAQ, au début de la décennie 1990, d'un système de surveillance auquel collaborent des partenaires fédéraux. Par la suite, le référentiel poursuit son développement tant au Québec qu'ailleurs dans le monde, notamment en Europe où il sera interdit d'utiliser des antibiotiques comme facteur de croissance à partir de 2006. Néanmoins, au Canada (comme au Québec), l'utilisation d'antibiotiques comme facteur de croissance ne sera pas interdite comme en Europe, même si cela est recommandé par les autorités de la santé publique, le BAPE (2003) et la CAAAQ (2008). Le MAPAQ s'allie en 2010 à des acteurs agroalimentaires (UPA, Coop Fédérée, AQINAC) et d'autres ministères, dont celui de la santé, pour suivre et favoriser l'utilisation rationnelle des antibiotiques. Dans le cadre de cette stratégie, le gouvernement continue de miser sur la surveillance, des instruments d'information et l'engagement volontaire des acteurs publics, d'experts et d'acteurs agroalimentaires. En somme, le référentiel sur l'antibiorésistance ne s'est pas développé dans la période étudiée comme l'a fait celui des zoonoses : l'intervention gouvernementale ne migrera pas d'une intervention basée sur des instruments d'information à une intervention basée sur un cadre réglementaire et l'imposition d'obligation.

Finalement, le référentiel sur l'utilisation des hormones dans les élevages (figure 8.1, trait rose) a émergé dans la période entourant la CAAAQ (2008), durant laquelle des acteurs des milieux de la santé, consumériste et environnemental québécois ont exprimé leurs préoccupations sur le sujet. La CAAAQ, qui est d'ailleurs la première consultation agricole qui aborde le sujet dans la période 1990-2010, recommande d'en diminuer l'utilisation. Ce référentiel a ainsi émergé, mais ne s'est pas développé dans un contexte où les autorités mondiales et canadiennes jugent l'utilisation d'hormones dans les élevages sans risque pour

la santé humaine. La question des hormones n'est d'ailleurs pas abordée dans la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux mise en place en 2010.

Outre les enjeux de zoonose, d'antibiorésistance et d'hormones, d'autres référentiels en lien avec l'agriculture et la santé¹ ont émergé durant la période étudiée (1990-2010), notamment en lien avec la saine alimentation. Ils sont abordés brièvement dans la section suivante.

8.2 Agriculture et saine alimentation

L'agriculture et la saine alimentation sont liées; par exemple, les produits agricoles, comme les fruits et les légumes, sont reconnus comme des aliments favorables à la prévention de plusieurs maladies. Les autorités publiques analysent généralement les questions d'agriculture et de santé publique séparément. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) reçoit le mandat de traiter des aspects reliés à l'alimentation et l'agriculture tandis que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) reçoit celui de traiter des aspects de la nutrition en relation avec la santé (Dubois et Ostry, 2006). Ainsi, la plupart des pays, dont le Canada et le Québec, établissent historiquement peu de liens entre leurs politiques agricoles et leurs politiques de santé publique.

Cette propension à traiter séparément les enjeux d'agriculture et de santé connaît une tendance inverse depuis la décennie 1990. En 1993, une première conférence conjointe entre la FAO et l'OMS sur la nutrition a lieu (OMS, 2014). Au début des années 2000, ces deux organisations internationales unissent leurs efforts pour, notamment, publier un état des connaissances scientifiques sur l'alimentation et promouvoir la consommation des fruits et légumes (OMS, 2003a, 2003b). En 2014 a lieu la deuxième conférence internationale de l'OMS et de la FAO sur la nutrition.

¹ Dans notre thèse, seuls les liens entre santé physiologique et agriculture sont analysés. Les liens entre santé psychologique et agriculture ne le sont pas. De tels liens existent néanmoins (voir notamment: Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, 1993; Institut de la statistique du Québec, 1998 et Au cœur des familles agricoles, page consultée le 25 février 2013) et ouvrent des perspectives de recherche pour le futur.

Au Québec, des acteurs s'intéressent à l'agriculture sous l'angle de l'alimentation et de la santé, notamment des associations de la société civile¹ dont la mission est liée à la santé, des associations de recherche² ainsi que des associations de consommateurs. Ces organisations sont généralement jeunes (créées après 1985) et leur participation aux politiques agricoles est récente et modeste (Appendice I). Au Québec, l'influence du milieu de la santé sur les politiques agricoles se fait surtout par l'intermédiaire du *Ministère de la santé* et le Directeur de la santé publique (associé à ce ministère)³. Ils ont pris une place grandissante dans le fonctionnement des instruments politiques agricoles dans les années 1990-2010. Un des rôles du *Ministère de la santé* « est de proposer à l'État et aux autres acteurs sociaux des priorités d'intervention pour agir positivement sur les conditions qui favorisent la santé et le bien-être de la population » (MSSS, 2011, page consultée le 4 juin 2013). C'est ce qu'il a d'ailleurs fait en participant activement à la plupart des consultations sur l'agriculture au cours des années 1990 et 2010. Le *Ministère de la santé* contribue à certaines politiques agricoles au plan de la saine alimentation mais aussi face à d'autres enjeux comme la qualité de l'eau, les pesticides, l'autorisation des projets porcins et la santé psychologique des producteurs agricoles⁴.

¹ Certaines d'entre elles ont déposé un mémoire à la CAAAQ, dont l'Association manger santé bio (fondée en 1985), l'Association québécoise des allergies alimentaires (fondée en 1990), l'Association des ingrédients santé en alimentation (fondée en 2004).

² Par exemple, l'Institut national de santé publique du Québec (créé en 1998) et l'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels (fondé en 1999).

³ Le gouvernement fédéral intervient également dans l'enjeu de l'alimentation santé, principalement par Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments qui s'occupent notamment du contrôle des nutriments dans les aliments, de leur étiquetage (ex. : allégations santé) et de recherche en nutrition (Dubois et Ostry, 2006).

⁴ Par exemple: Le *Ministère de la santé* a collaboré à la caractérisation de la qualité de l'eau dans des bassins versants agricoles; il fait partie de la Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau (Québec 2002a; MDDEP, 2012a) et il participe au plan d'intervention sur les cyanobactéries (MDDEP, 2007b). Ce ministère participe également à la stratégie phytosanitaire en agriculture (MAPAQ et UPA, 2011; MAPAQ, 2010b) ainsi qu'aux consultations publiques sur les projets porcins prévues par la Loi 54 adoptée en 2004. Il est aussi engagé dans l'offre de services aux familles agricoles vivant la détresse psychologique (MAMR, 2006a; 2006b).

L'enjeu de la saine alimentation est intégré dans le programme national de santé publique dans les années 2000¹ (MSSS, 2003). Dans la foulée des recommandations de plusieurs comités et commissions, un Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids est publié pour la période 2006-2012 au Québec. Ce plan propose quelques actions visant la filière agroalimentaire.

Il est essentiel de sensibiliser et de mobiliser tous les acteurs de la chaîne bioalimentaire, ceux-ci étant en grande partie responsables de la qualité, de la quantité et de la variété des aliments offerts sur le marché. Par ailleurs, on doit prévoir des actions visant à accroître la disponibilité des aliments sains et leur accessibilité pour la population économiquement défavorisée. (MSSS, 2006, p.18)

Le MAPAQ est interpellé par certaines actions de ce Plan 2006-2012, notamment par celles qui portent sur le développement des marchés publics et la recherche sur les aliments sains. Pour les mettre en œuvre, le ministère se dote d'un groupe de travail interne sur l'alimentation et la santé en 2006 (Groupe de travail sur l'alimentation et la santé, 2006), mais ses retombées seront limitées².

Deux ans plus tard, lors des audiences tenues par la CAAAQ en 2008, des acteurs établissent dans leurs mémoires des liens entre l'agriculture et la santé (tableau 8.3). Ces acteurs proviennent, outre des milieux de la santé et consommériste, d'associations du secteur des fruits et légumes. Leur consommation régulière est d'ailleurs reconnue par les autorités gouvernementales comme un facteur contribuant à la santé. Des acteurs des secteurs des aliments fonctionnels³ et biologiques établissent également des liens entre ces produits et la

¹ Ce dernier propose la révision et la mise en œuvre de la Politique québécoise en matière de nutrition qui date de 1977 (qui n'a jamais été mise en œuvre) et la révision des Orientations en matière d'alimentation en milieu scolaire de 1988 (Dubois et Ostry, 2006)

² Le rapport annuel de gestion du MAPAQ de 2006-2007 fait état de ce groupe et de ses objectifs (p.76). Cependant, les rapports annuels subséquents n'en font plus mention. Par ailleurs, la consultation des rapports annuels du MAPAQ durant la période 1990-2010 permet de constater qu'ils font état de quelques activités en lien avec l'agriculture et la santé, notamment l'appui au développement de marchés publics, mais ne dégagent pas d'orientations majeures intégrant santé, alimentation et agriculture.

³ Selon l'Office de la langue française, un aliment fonctionnel est un « aliment conventionnel, ou qui en a l'apparence, qui fait partie de l'alimentation normale, et qui a pour caractéristique de procurer des effets physiologiques bénéfiques dépassant ses fonctions nutritionnelles habituelles ou de réduire le risque de maladies chroniques. (...) Le sel auquel on a ajouté de l'iode, un jus additionné de calcium, les œufs enrichis d'acides oméga-3 sont des exemples d'aliments fonctionnels. »

santé humaine. Dans leurs cas, cependant, les autorités restent prudentes et nuancées au sujet du potentiel de ces aliments pour régler des problèmes de santé publique¹.

Tableau 8.3 Discours faisant un lien entre la saine alimentation et l'agriculture

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	La consommation de produits agricoles peut contribuer à la santé de la population.
Relations causales	<p>La consommation de certains produits agricoles, comme les fruits et légumes, est favorable à la santé. (a)</p> <p>La consommation de produits d'aliments issus d'innovation technologique, comme les aliments fonctionnels (ex. : légumineuses et oléagineux à valeur nutritive accrue, aliments enrichis en oméga), peut être favorable à la santé. (b)</p> <p>La consommation de produits biologiques peut être favorable à la santé. (c)</p>

Sources :

(a) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association des producteurs de fraises et de framboises, de l'Association québécoise de la distribution des fruits et légumes, du Conseil québécois de l'horticulture, du Directeur national de la santé publique, de l'Institut national de santé publique, du Syndicat des producteurs en serre du Québec, de la Table filière des légumes de transformation; compilation de l'auteure.

(b) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de Croplife et le mémoire conjoint de l'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels et de l'Association pour les ingrédients santé en alimentation; compilation de l'auteure.

(c) Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de la Fédération d'agriculture biologique, des Jardins collectifs du Québec, de l'Ordre professionnel des diététistes, ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec; compilation de l'auteure.

À la suite des travaux de la CAAAQ et dans le cadre de la *Loi sur la santé publique*, le *Ministère de la santé* va financer la réalisation d'études portant sur les liens entre l'agriculture et la qualité de vie dans les milieux ruraux (Brisson, Richardson et Gagné, 2010) et sur l'effet des politiques agroalimentaires sur la saine alimentation (Gervais,

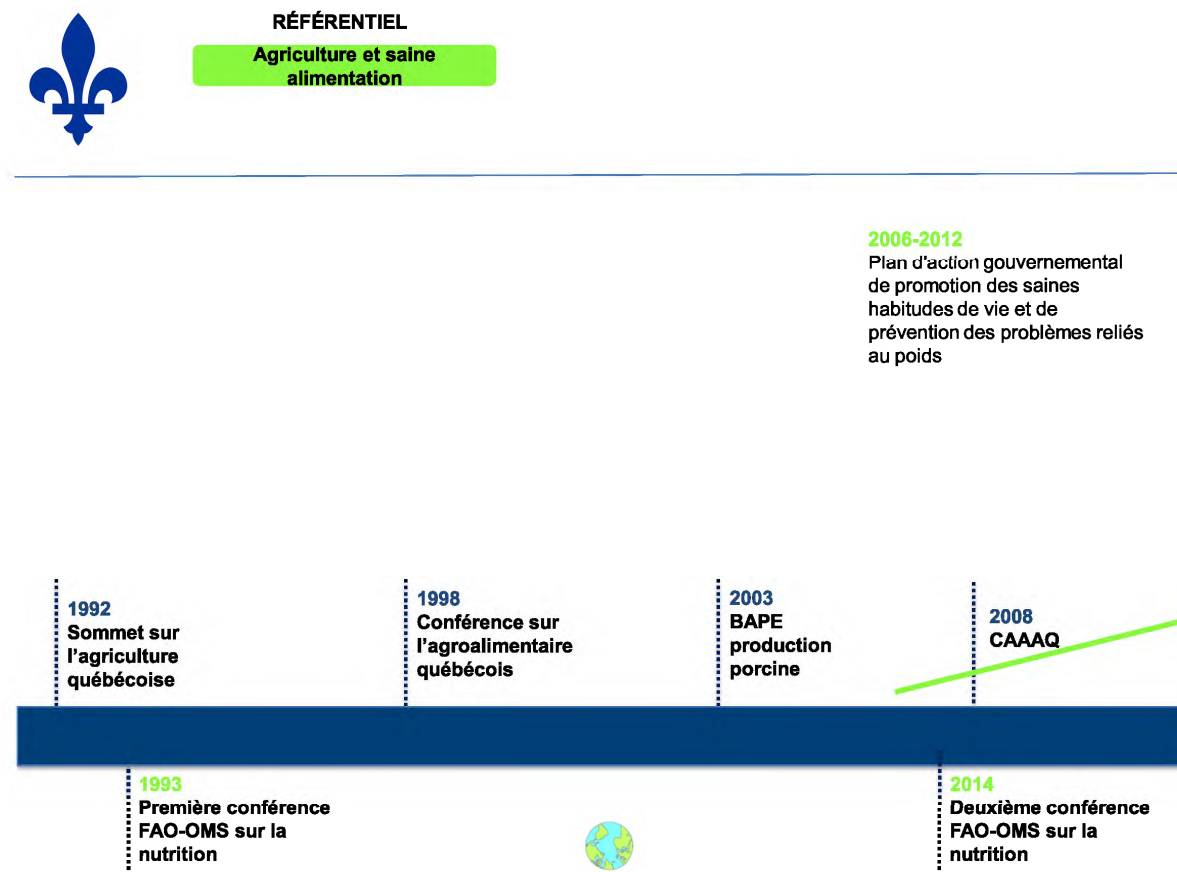
¹ Voir notamment Directeur national de la santé publique (2007, p.19) et Institut national de santé publique du Québec (2007, p.10).

2011)¹. Pour sa part, le MAPAQ intègre dans ses orientations la notion de santé par l'alimentation à la fin des années 2000 (MAPAQ, 2011a, 2011d). Il pose quelques actions dans ce sens, comme celles de financer des projets de recherche sur la santé et de collaborer aux actions du *Ministère de la santé* dans la promotion des fruits et légumes (MAPAQ, 2010a, 2011f, 2012a). Néanmoins, les interventions gouvernementales faisant un lien entre santé et agriculture restent limitées pendant la période étudiée.

En somme, le référentiel sur l'agriculture et la saine alimentation (figure 8.2) est dans une phase en émergence, caractérisée par des discours nouveaux et provenant généralement d'acteurs externes au secteur agricole, notamment le *Ministère de la santé* et d'autres acteurs du milieu de la santé. Le gouvernement du Québec préfère intervenir par des instruments de type informationnel (ex. : publication de recherches, campagnes de promotion) et initier des actions coordonnées entre les ministères responsables de la santé et de l'agriculture.

¹ Cette étude constate que, selon la littérature, l'effet des politiques de subventions agricoles sur l'alimentation de la population est peu probable. Cependant, les programmes en aval de la production, comme les programmes scolaires basés sur la gestion des surplus agricoles, ont un effet probable. Elle recommande d'explorer des mesures comme l'offre gratuite de certains aliments dans les écoles de milieux défavorisés et la compensation financière des producteurs agricoles en installant des kiosques de fruits et légumes dans les milieux mal desservis.

Figure 8.2 Évolution du référentiel sur l'agriculture et la saine alimentation¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note¹ : Le trait vert représente le référentiel sur l'agriculture et la saine alimentation qui a émergé dans le contexte de la CAAAQ et du Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012 piloté par le *Ministère de la santé*.

Note² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu au Québec tandis qu'au bas de la large bande bleue sont représentés les événements internationaux.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 8.2 de cette thèse.

Les discours et les référentiels qui font un lien entre la santé humaine et l'agriculture (section 8.2) sont encore émergents ou au début de leur développement dans la décennie 2000, contrairement aux référentiels en lien avec les territoires, la ruralité et la cohabitation, qui se sont développés de façon significative entre 1990 et 2020 comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

9. ACTION PUBLIQUE EN AGRICULTURE ET TERRITOIRE

L'agriculture est une activité liée au territoire : elle utilise de larges superficies de terres et les entreprises agricoles sont présentes en milieu rural et périurbain. Au milieu du XX^{ème} siècle, l'agriculture était l'un des principaux secteurs créateurs d'emplois en milieu rural. Ce n'est plus le cas aujourd'hui au Québec, comme ailleurs dans les pays occidentaux. La démographie et l'économie des milieux ruraux se sont diversifiées et, de ce fait, les activités et la dynamique sociale qui les caractérisent ont bien changé; plusieurs résidents ruraux en effet travaillent aujourd'hui « en ville » ou encore pratiquent des métiers ou se livrent à des occupations non agricoles dans leur communauté¹.

Au cours de la période 1990-2010, les territoires ruraux du Québec sont soumis à plusieurs changements qui engendrent plusieurs types de tensions entre le monde agricole et le monde non agricole. Premièrement, le développement des municipalités rurales, qui n'échappe pas aux conséquences de la mondialisation, à la diversité culturelle et à la montée des conflits de valeurs, est l'objet d'un grand nombre de problèmes et de politiques publiques qui ne concernent pas que l'agriculture (section 9.1). Deuxièmement, la crise sociale autour de la production porcine, qui atteint son apogée au début de la décennie 2000, met en évidence les difficultés grandissantes de cohabitation des populations agricoles et non agricoles (section 9.2). Cette crise accélérera l'évolution des réglementations entourant la gestion des odeurs et le développement de la production porcine. Troisièmement, la gestion du territoire agricole, partagée entre des objectifs de protection des zones agricoles, d'une part, et de développement des zones résidentielles et commerciales, d'autre part, fait l'objet de débats entre le monde agricole et municipal. Les

¹ Selon De Janvry, Sadoulet, et Murgai (2002, p. 1597), si l'agriculture demeure une source importante de l'économie rurale, les augmentations de l'investissement et de la productivité agricole ne suffisent plus à assurer le développement de la ruralité. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) souligne, à partir d'études empiriques, qu'il y a peu de lien entre l'augmentation de la production de denrées alimentaires et le développement économique des communautés rurales (2008, p. 11-12). Le sociologue québécois Bruno Jean parle, quant à lui, de la « fin de l'hégémonie agricole dans le rural » (2007, p.24).

politiques réglementaires et d'aménagement du territoire en général et celles de gestion du territoire agricole en particulier, à la recherche de compromis entre les impératifs agricoles et municipaux (section 9.3), s'arriment et s'ajustent tant bien que mal à ces diverses sources de tensions.

9.1 Agriculture et ruralité

Dès le début de la décennie 1990, les États généraux du monde rural (1991) proposent de diversifier l'économie des territoires du Québec. Ces États sont initiés par l'Union des producteurs agricoles (UPA) et rassemblent un grand nombre d'acteurs aux intérêts diversifiés (Appendice K). Malgré qu'ils aient été initiés par les représentants du secteur agricole, les États généraux n'auront cependant pas de suites importantes sur le plan des politiques agricoles proprement dites. Ils seront plutôt le germe d'interventions gouvernementales visant plus spécifiquement le développement des communautés rurales.

À la suite des États généraux, l'organisme Solidarité rurale est formé (UPA, 1991). Sa mission est de « promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des campagnes québécoises » (Solidarité rurale du Québec, page consultée le 15 novembre 2012). L'arrivée de Solidarité rurale concrétise la prise en charge du développement rural par une alliance d'acteurs diversifiés : son conseil d'administration regroupe des représentants de divers milieux (agricoles¹ mais aussi municipal, de la santé, de l'enseignement, syndical, religieux et coopératif). Elle devient, en 1997, une organisation indépendante avec un rôle conseil auprès du *Ministère des affaires municipales* (MAMOT, 2011), et reçoit un financement statutaire de ce ministère pour remplir son mandat de promotion de la ruralité, d'information, de formation et d'animation des milieux ruraux². En somme, Solidarité rurale peut être considérée comme un instrument

¹ La Coop Fédérée, les Cercles des fermières, l'Ordre des agronomes et l'Union des producteurs agricoles (UPA) comptent parmi ses membres fondateurs.

² Ce financement cessera en 2014 (Solidarité rurale du Québec, 2014).

procédural voué au développement des milieux ruraux, coordonnant les positions d'acteurs agricoles et non agricoles sur cet enjeu.

Solidarité rurale va, entre autres, contribuer activement à la formation des 50 premiers agents de développement rural embauchés dans plusieurs municipalités rurales de comté (MRC) du Québec dans le cadre de la *Politique de soutien au développement local et régional* en 1997. À titre de partenaire et de signataire, elle sera aussi un acteur important dans la mise en place des *Politiques nationales de la ruralité* de 2002-2007 et de 2007-2014¹ (MAMR, 2006b; Solidarité rurale du Québec, page consultée le 22 août 2016). Ces politiques visent la mise en valeur de l'organisation sociale des communautés rurales par la promotion et le soutien au développement de projets individuels et collectifs de création d'emplois et d'amélioration de leurs services de base (communication, santé, éducation, transport, loisirs et cultures, etc.). Si la contribution de Solidarité rurale aux politiques rurales est grande, ses ressources positionnelles dans les instruments spécifiques à l'agriculture sont cependant limitées (Appendice I). Elle a néanmoins participé à la plupart des consultations sur l'agriculture et s'est vu confier la mise en œuvre d'instruments politiques liés, entre autres, à l'agriculture².

Cette prise en charge par le *Ministère des affaires municipales* et Solidarité rurale de la promotion et du soutien au développement de la ruralité est une indication de la distanciation qui s'opère entre l'agriculture et la ruralité au sein des politiques publiques au Québec. À la suite des États généraux de 1991, le développement de la ruralité et des territoires n'est pas retenu comme un objectif prioritaire par les décideurs du secteur agricole. Le Sommet de 1992 et les Conférences de 1998 à 2001, organisés par le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (MAPAQ), s'attarderont plutôt aux objectifs économiques et sectoriels de l'agriculture. En parallèle, les municipalités locales,

¹ Une nouvelle Politique nationale de la ruralité a été lancée pour la période 2014-2024, mais Solidarité rurale annonce sa fin en 2014; cette Politique n'apparaît plus sur le site Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire lorsque nous l'avons consulté en 2016.

² Solidarité rurale s'est occupée de la promotion et de l'évaluation de la mesure de soutien au développement des produits du terroir (créée en 1998 et abolie vers 2005) par le Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire (Solidarité rurale du Québec, 2003, 2006; Cimon-Morin, 2004).

les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions verront leurs responsabilités augmenter en matière de développement¹.

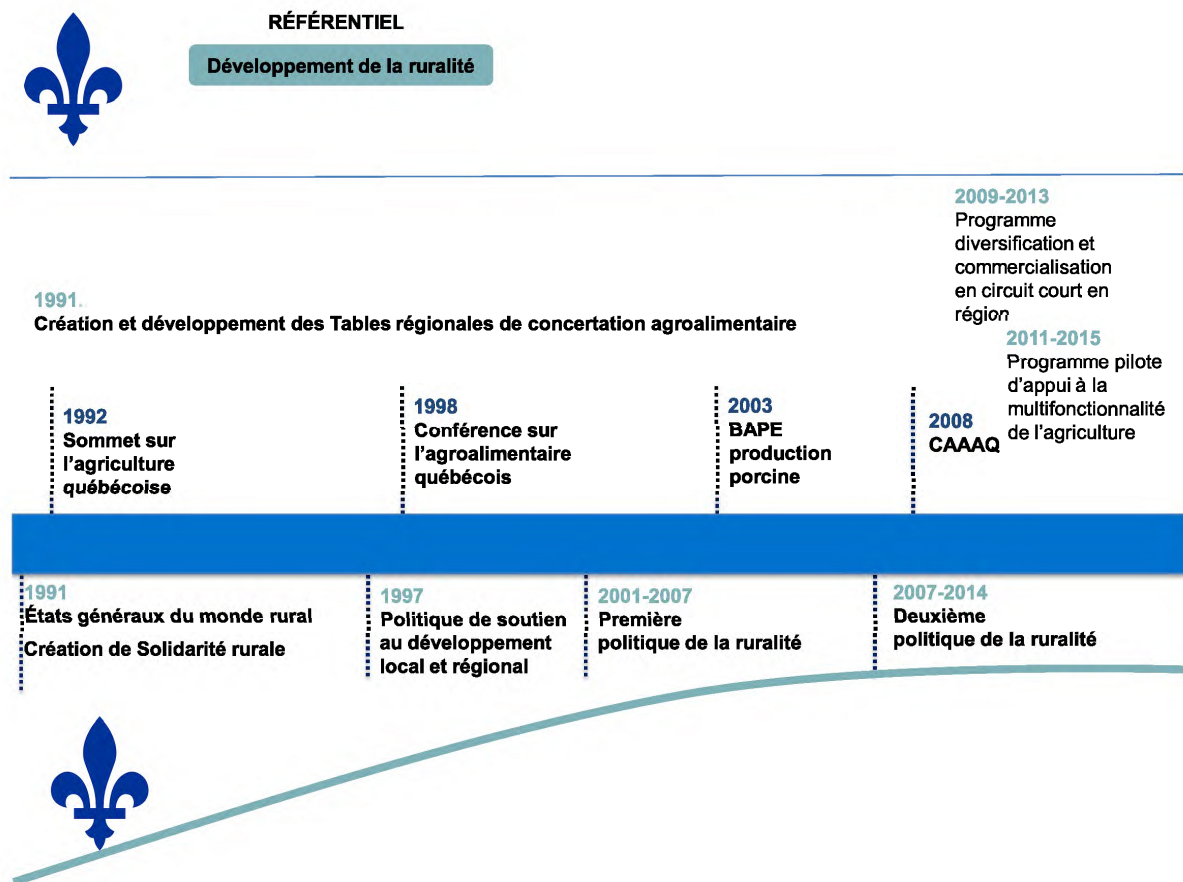
Le début de la décennie 1990 marque ainsi l'émergence d'un référentiel axé sur le développement multisectoriel de la ruralité et des milieux ruraux (figure 9.1). Cette phase d'émergence est caractérisée par la création d'un nouvel acteur, Solidarité rurale, qui devient en quelque sorte son porte-étendard. Ce référentiel se développe, alimenté par des discours d'experts et d'universitaires québécois², appuyé et diffusé par les membres de Solidarité rurale et le gouvernement (*Ministère des affaires municipales*). Il atteint une certaine maturité au début des années 2000 par l'adoption des *Politiques nationales de la ruralité*³.

¹ Rappelons que les centres locaux de développement (CLD) sont créés en 1998 et les Centres régionaux de développement (CRD), dont le réseau s'étend à l'ensemble des régions au cours des décennies 1960-1970, voient leurs missions et leurs noms (Conférences régionales des élus ou CRE) modifiés en 2003 (Sénéchal, 2004). En 2014, les CRE sont abolis et la compétence en matière de développement économique détenue par les CLD est transférée aux MRC (MAMOT, 2015) dans le cadre de la révision de la politique québécoise de soutien au développement économique régional et du pacte fiscal transitoire entre le *Ministère des affaires municipales* et les unions municipales.

² On pense notamment ici à Bruno Jean, de l'Université du Québec à Rimouski, à Bernard Vachon, anciennement de l'Université du Québec à Montréal et aux chercheurs regroupés au sein du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) créé au début des années 2000.

³ Les événements récents (2014, après la fin de la période étudiée par cette thèse) montrent que ce référentiel pourrait être fragilisé. En effet, à la suite d'un changement au pouvoir et l'arrivée du Parti Libéral, le gouvernement ne finance plus Solidarité rurale et a apporté des changements dans la gouvernance des régions (abolition des CRE, etc.). Cependant, la période après 2010 ne fait pas l'objet d'analyse dans le cadre de cette thèse.

Figure 9.1 Évolution du référentiel sur le développement de la ruralité¹ au Québec entre 1990 et 2010²



Note¹ : Le trait vert représente le référentiel sur le développement de la ruralité qui a émergé lors des États généraux du monde rural en 1991, s'est développé et a atteint une certaine maturité avec l'adoption des *Politiques sur la ruralité* dans les années 2000.

Note² : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans la société québécoise en général.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 9.1 de cette thèse.

Ainsi, ce n'est plus, ou de moins en moins, le ministère responsable de l'agriculture qui a le mandat général de coloniser¹ et de développer des régions rurales, comme cela l'a été

¹ Rappelons que la colonisation agricole a été vue comme un levier de développement de plusieurs régions du Québec à une certaine époque; le MAPAQ a d'ailleurs porté le nom de Ministère de l'agriculture et de la colonisation jusqu'en 1973.

historiquement. Au cours des décennies 1990 et 2010, le MAPAQ concentre ses interventions sur le développement du secteur agroalimentaire sur une base sectorielle mais aussi, toutefois dans une moindre mesure, sur une base territoriale et régionale tandis que le *Ministère des affaires municipales* accentue ses interventions en développement rural.

Dans ce nouveau contexte, l'approche territoriale et régionale du MAPAQ se précise et se concrétise au fil des années. Sa nouvelle Direction du développement régional, créée en 1993, a le mandat de « proposer aux autorités du ministère des moyens de soutenir le développement socioéconomique des régions du Québec, avec le secteur bioalimentaire comme cadre d'action » (MAPAQ, 1994, p. 37). C'est aussi à partir de la décennie 1990 que le MAPAQ soutient le développement des Tables de concertation agroalimentaire régionale¹. Ces Tables, que l'on peut qualifier d'instruments procéduraux, regroupent des acteurs régionaux provenant de la production agricole, de la transformation et de la distribution alimentaire, de la restauration ainsi que des acteurs publics et d'autres types d'acteurs (MAPAQ, page consultée le 24 octobre 2012; Groupe de travail de la Filière agroalimentaire sur le plan d'action 2004-2007, 2004). Plusieurs d'entre elles établissent et suivent la réalisation d'un plan stratégique de développement du secteur agroalimentaire régional; elles réalisent également des projets de promotion, de mise en marché et de développement des produits agricoles de leurs régions.

En 2008, dans leurs mémoires présentés à la CAAAQ, plusieurs acteurs des milieux universitaire, municipal, rural et agricole continuent d'insister sur l'importance de l'agriculture comme levier de la vitalité des milieux ruraux; ils font la promotion de secteurs de production et de formes d'agriculture qui y contribuent particulièrement (tableau 9.1).

¹ À la suite de la création de la première Table de concertation agroalimentaire régionale en 1991 (Développement bioalimentaire Centre-du-Québec, page consultée le 22 août 2016), le MAPAQ encouragera, principalement à partir de 1995, leur développement partout au Québec. En 2012, il y a une Table de concertation agroalimentaire dans presque toutes les régions du Québec.

Tableau 9.1 Discours sur le rôle de l'agriculture dans la vitalité des milieux ruraux

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Favoriser le développement des secteurs de production et des formes d'agriculture (voir dernier paragraphe de ce tableau) qui peuvent jouer un rôle particulièrement important dans le développement de milieux ruraux.
Relations causales	L'agriculture n'est plus le moteur socioéconomique des territoires ruraux comme cela l'a été historiquement; la population agricole y est maintenant minoritaire (environ 7 %). L'agriculture reste cependant un des secteurs qui contribue au développement socioéconomique des milieux ruraux. Certains secteurs de production (ex. : horticulture, cultures en serres, cheval) et certaines formes d'agriculture (ex. : agrotourisme et ventes à la ferme, agroforesterie, agriculture du terroir) y contribuent de façon particulière, par exemple en créant des emplois, en entretenant les paysages, en attirant des touristes.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de la Chaire en paysage et environnement, de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, de la Fédération de la relève agricole, du Réseau des Sociétés d'aide au développement des collectivités et des Centres d'aide aux entreprises, de Solidarité rurale, de l'Union des municipalités du Québec, de l'Union des producteurs agricoles.

À la suite des travaux de la CAAAQ, le MAPAQ met en œuvre certaines mesures pour appuyer le développement des territoires et favoriser le rapprochement entre les mondes agricole et non agricole. Outre l'encouragement fait aux MRC dans l'élaboration de Plans de développement de la zone agricole, que nous expliquerons ultérieurement dans la section 9.3, le MAPAQ met en place des programmes d'aide financière pour soutenir l'agriculture de proximité (ex. : agrotourisme, ventes à la ferme) et multifonctionnelle (ex. : mise en valeur de paysages, préservation du patrimoine agricole) (tableau 9.2).

Tableau 9.2 Programmes du MAPAQ sur les circuits courts en région et la multifonctionnalité

<i>Nom du programme</i>	<i>Période</i>	<i>Objectifs</i>
Diversification et commercialisation en circuit court en région	2009-2013 (1)	Appuyer financièrement : <ul style="list-style-type: none"> • les initiatives collectives visant à implanter une production en émergence; à différencier une production ou à créer une chaîne de valeur en région dans un secteur déjà présent au Québec ou dans la région; • les entreprises engagées dans une voie de diversification (productivité d'une production multiple, transformation, agrotourisme, activités complémentaires); • les projets d'entreprises dans des secteurs de diversification visés par la région; • les initiatives destinées à augmenter les compétences de vente des exploitants agricoles, l'accès aux marchés locaux et régionaux, à développer les circuits courts de commercialisation
Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture	2011-2015 (2)	Appuyer financièrement les entreprises qui, dans les régions où le potentiel agricole est limité, développent des fonctions non traditionnelles de l'agriculture : mise en valeur de paysages, préservation du patrimoine agricole, etc.

(1) Par la suite, le Programme Proximité (2013-2018), qui vise le développement de la mise en marché de proximité (ex. : marchés publics, vente directe à la ferme) et le Programme d'appui à la diversification et au développement régional de La Financière agricole du Québec ont été mis en place (MAPAQ, 2013c).

(2) Ce programme n'a pas été renouvelé à son échéance en 2015.

Sources : MAPAQ, 2009e, 2011e

Ces programmes, avec des budgets plus limités, s'ajoutent aux aides financières agricoles sectorielles plus traditionnelles, comme l'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) et l'appui au développement des secteurs (ex. : porc, lait, horticulture). Si cela favorise le développement du secteur sur une base territoriale, cela ne va pas directement dans le sens des recommandations d'acteurs qui proposaient aussi dans leurs mémoires d'intégrer l'objectif de développement des territoires et des régions à même les instruments traditionnels de la politique agricole, par exemple :

- en modulant les versements de l'ASRA ou la répartition des quotas (gestion de l'offre) selon la réalité des régions;

- en s'assurant que les plans conjoints ne nuisent pas à l'agriculture de proximité¹;
- en intégrant des objectifs d'occupation du territoire dans les planifications des secteurs et des Tables filières.

Somme toute, un écart subsiste au sein de la politique agricole entre objectifs de développement de l'agriculture et objectifs de développement du monde rural. Cette distanciation agriculture-ruralité se cristallise également lors de la crise porcine de laquelle découleront des problèmes de cohabitation.

9.2 Cohabitation, odeurs et élevage porcin

Des problèmes de cohabitation entre les populations rurales et les élevages porcins émergent dans les années 1990. Dans ce contexte, un cadre réglementaire est mis en place pour organiser le développement des élevages et gérer leurs inconvénients, surtout leurs odeurs. Des ajustements sont apportés principalement à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (Appendice P) ainsi qu'aux outils d'aménagement du territoire des MRC, tels que les schémas d'aménagement, et les outils des municipalités, comme les plans et les règlements d'urbanisme. Ces ajustements portent sur l'établissement de distances séparatrices entre les bâtiments agricoles et non agricoles, le nombre de jours où l'épandage du fumier est permis, les règles municipales de zonage des productions agricoles et de contingentement de la production porcine ainsi que la tenue de consultations publiques municipales sur les projets porcins.

Avant d'expliquer ces ajustements, rappelons que les autorisations d'un projet d'élevage relèvent de plusieurs mécanismes. Au plan environnemental, les projets de plus de 600

¹ Selon la *Loi sur le mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, un plan conjoint ne s'applique pas aux ventes faites par un producteur directement à un consommateur (Québec, 1990, art. 63). Les ventes en kiosque et l'auto-cueillette sont des exemples de ventes directes. Cependant, la Régie des marchés agricoles et alimentaires (RMAAQ) peut, à certaines conditions, assujettir ces ventes aux dispositions d'un plan conjoint, d'un règlement ou d'une convention si elle juge que ces ventes portent atteinte à l'application de ce qui est établi dans le plan conjoint. Quelques secteurs se sont dotés de règles touchant spécifiquement les ventes directes, notamment les secteurs du lait et de la volaille. Par ailleurs, certains types de ventes en circuits courts peuvent être soumis aux plans conjoints, soit celles qui font intervenir un intermédiaire entre le producteur agricole et le consommateur (ex. : vente du produit dans une boutique spécialisée).

unités animales¹ sont assujettis à la procédure du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* qui inclut des mécanismes d'information et de consultation publique par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ou BAPE (Québec, 1981b). Dans les faits, la grande majorité des projets agricoles restent sous le seuil de 600 unités animales et, de ce fait, ils sont rarement assujettis à cette procédure (ME, 2003b). Ce sont plutôt les règles d'autorisation contenues dans le *Règlement agroenvironnemental de 2002* (et, avant lui, dans les règlements de 1997 et de 1981) qui s'appliquent; ces dernières ne prévoient pas de mécanismes de consultation mais plutôt une analyse des projets par le *Ministère de l'environnement*². D'autres autorisations sont requises pour un projet porcin, dont celles découlant des règles municipales concernant la gestion des odeurs des déjections animales. C'est de l'évolution de ces règles dont il est question dans cette section.

Dans un contexte où de plus en plus de citoyens et d'autorités municipales s'opposent aux projets porcins sur leur territoire, des changements législatifs sont apportés, en 1996, par l'adoption de la *Loi 23* (Québec, 1996b), familièrement appelée Loi sur le « droit de produire », ainsi que par la publication, en 1997, de nouvelles orientations gouvernementales pour encadrer les pouvoirs des autorités municipales (Québec, 1998). L'objectif poursuivi est de s'assurer que les autorités municipales respectent l'esprit de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Par cette *Loi* et ces orientations :

¹ 600 unités animales équivalent à environ 600 vaches ou environ 3000 porcs d'élevage (MAMM, 2001a). Le maximum de 600 unités animales s'applique aux entreprises sous gestion du fumier liquide. Il est de 1000 unités animales pour les entreprises sous gestion semi-liquide ou solide.

² Ces autorisations sont requises lorsque les projets dépassent une certaine taille. Ces seuils ont évolué au fil des ans. Ils étaient de 25 unités animales dans le *Règlement agroenvironnemental de 1981*; de 10 bovins ou cochons en gestion de fumier liquide ou de 30 bovins ou 50 volailles en gestion de fumier solide dans le *Règlement agroenvironnemental de 1997*; de 1600 kg de phosphore, soit environ 30 bovins en gestion de fumier solide dans le *Règlement agroenvironnemental de 2002*. Il est à noter que, dans le *Règlement agroenvironnemental de 2002*, dans un objectif de simplification administrative, les avis de projets (plus simples que les certificats d'autorisation) sont acceptés pour les projets de moins de 3200 kg de phosphore en gestion de fumier liquide ou de 1600 à 3200 kg de phosphore en gestion de fumier solide.

- Il est clarifié que le monde municipal (municipalités et MRC) est responsable des normes de cohabitation agricole (gestion des nuisances et des odeurs) tandis que les règles agroenvironnementales restent sous l'égide du *Ministère de l'environnement*;
- Pour éclairer leurs décisions qui touchent l'agriculture, les MRC doivent se doter de Comités consultatifs agricoles; la moitié des membres de ces Comités sont nommés par la MRC et l'autre moitié par l'UPA;
- Les municipalités devront dorénavant respecter des orientations que le gouvernement met en place en matière de distances séparatrices entre les bâtiments agricoles et non agricoles¹;
- Un producteur agricole ne peut être tenu juridiquement responsable de désagréments dus aux odeurs ou à d'autres nuisances s'il respecte les lois environnementales et municipales.

Au début de la décennie 2000, le gouvernement du Québec constate que des municipalités continuent d'aller à l'encontre de la protection des activités agricoles et limitent outre mesure la production porcine sur leur territoire.

Par exemple, certaines municipalités ont interdit l'implantation de porcheries sur la totalité de leur territoire ou encore ont confiné celles-ci sur des portions très restreintes de celui-ci rendant ainsi pratiquement impossible l'implantation de ces constructions. Règle générale, de telles interdictions ou restrictions vont à l'encontre des orientations gouvernementales en matière de protection du territoire et des activités agricoles. (MAMM, 2001a, p. 28)

Devant les difficultés d'application de la Loi 23, la *Loi 184 sur la protection du territoire et des activités agricoles et d'autres dispositions législatives* est adoptée en 2001. Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement sont ainsi mises à jour (MAMM, 2001a; MAMR, 2005b; BAPE, 2003b). Le gouvernement encadre désormais plus sévèrement le pouvoir de zonage des municipalités et permet aux MRC d'adopter des *Règlements de contrôle intérimaire* qui suspendent l'application des règlements municipaux

¹ Les orientations gouvernementales sur les distances séparatrices entre les bâtiments agricoles et non agricoles sont adoptées en 1996 et seront mises à jour par la suite. Le deuxième tableau de l'Appendice P en donne un aperçu.

incompatibles avec les orientations gouvernementales¹. Les conditions requises pour justifier un zonage d'élevage à forte odeur sont également précisées par le gouvernement, par exemple: en périphérie d'un périmètre d'urbanisation ou d'une zone de villégiature. De plus, des normes particulières dans le cas d'agrandissement d'élevages existants sont prévues.

En 2002, la crise porcine, qui atteint alors son apogée, conduit à la mise en place d'un moratoire sur la production porcine; la délivrance des autorisations requises par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (Québec, 2002a) est suspendue. Ce moratoire est suivi de la Commission du BAPE sur le développement durable de la production porcine en 2003. Dans son rapport, le BAPE (2003c) constate que les changements juridiques de 1996 et de 2001 n'ont pas réussi à apaiser les conflits entre le monde agricole et les résidents des campagnes québécoises. Il recommande que les projets porcins fassent l'objet de plus de consultations publiques et que les normes pour réduire les inconvénients des odeurs soient renforcées. Le gouvernement du Québec s'engage dans cette voie (Québec, 2004b) : il adopte, en 2004, la *Loi 54 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (Québec, 2004) puis met à jour, en 2005, ses orientations en matière d'aménagement (MAMR, 2005b). Les principaux changements apportés sont les suivants :

- Les municipalités peuvent dorénavant exiger, avant d'autoriser un nouveau projet porcin², des mesures supplémentaires pour que soient atténuées ses odeurs (MAMR, 2005a). Elles peuvent demander, par exemple, de couvrir la structure d'entreposage du fumier, d'incorporer le lisier au sol dans un maximum de 24 heures après l'épandage, des distances séparatrices différentes de la réglementation ou encore

¹ Une MRC peut adapter aux situations particulières de son territoire les distances séparatrices prévues dans les orientations gouvernementales. Ces adaptations doivent avoir été discutées au sein de son Comité consultatif agricole. Les orientations gouvernementales de 2005 confirment et précisent cette marge de manœuvre des MRC et proposent des exemples précis d'adaptation possible.

² Les consultations visent les nouveaux projets porcins ainsi que les agrandissements de projets existants lorsqu'ils représentent une augmentation de plus de 3200 kg par année de phosphore (soit l'équivalent d'environ 740 porcs).

un écran brise-odeurs. En amont de sa décision sur ces exigences en matière d'odeurs, le conseil municipal peut organiser une consultation publique¹.

- Les municipalités peuvent dorénavant contingenter la production porcine sur leur territoire (Québec, 1979b, 2004; MAMR, 2005b). Le contingentement vise à prévoir, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à la production porcine. Le droit de contingenter est conditionnel à l'adaptation d'un schéma d'aménagement révisé ou du *Règlement de contrôle intérimaire* de la MRC. Cette dernière doit encadrer la pratique de contingentement afin d'assurer un équilibre entre le développement des entreprises porcines et leur cohabitation avec le reste de la population.
- Les MRC ont plus de souplesse dans l'application des règles de zonage des productions agricoles. Par exemple, en plus des justifications de zonages déjà prévues dans les orientations gouvernementales de 2001, comme la proximité d'un périmètre d'urbanisation ou d'une zone de villégiature ou récréotouristique, d'autres justifications possibles s'ajoutent dans les orientations gouvernementales de 2005, telle que la proximité d'une zone patrimoniale ou d'une activité sportive générant des retombées économiques.
- Les MRC ont également plus de marge de manœuvre dans l'application des distances séparatrices des élevages; différentes façons de les adapter aux réalités locales sont proposées dans les orientations gouvernementales de 2005.
- Le nombre de jours où l'épandage de fumier peut être interdit par les municipalités augmente de 8 à 12 jours² (Québec, 2004, 2005).

¹ Ces consultations peuvent être organisées par la municipalité, ou, à la demande de cette dernière, par la MRC. Elles visent à regrouper: 1) la population des municipalités où sera réalisé le projet et où seront épandues ses déjections animales, 2) le demandeur du permis ou son représentant (ex. : agronome faisant le plan de fertilisation, ingénieur responsable de la construction), 3) les élus et le personnel des instances municipales ainsi que 4) des personnes-ressources provenant du MAPAQ, du *Ministère de l'environnement* et le Directeur de la santé publique du territoire. Suite aux résultats de la consultation, en cas de désaccord, le demandeur de permis peut proposer une conciliation. Il est à noter qu'une telle consultation ne concerne pas les règles environnementales et les autres réglementations municipales : le *Ministère de l'environnement* et la municipalité doivent avoir, avant la consultation, autorisé le projet.

² Ce nombre de jours peut-être modifié s'il y a entente entre la municipalité et les représentants de l'UPA sur le territoire.

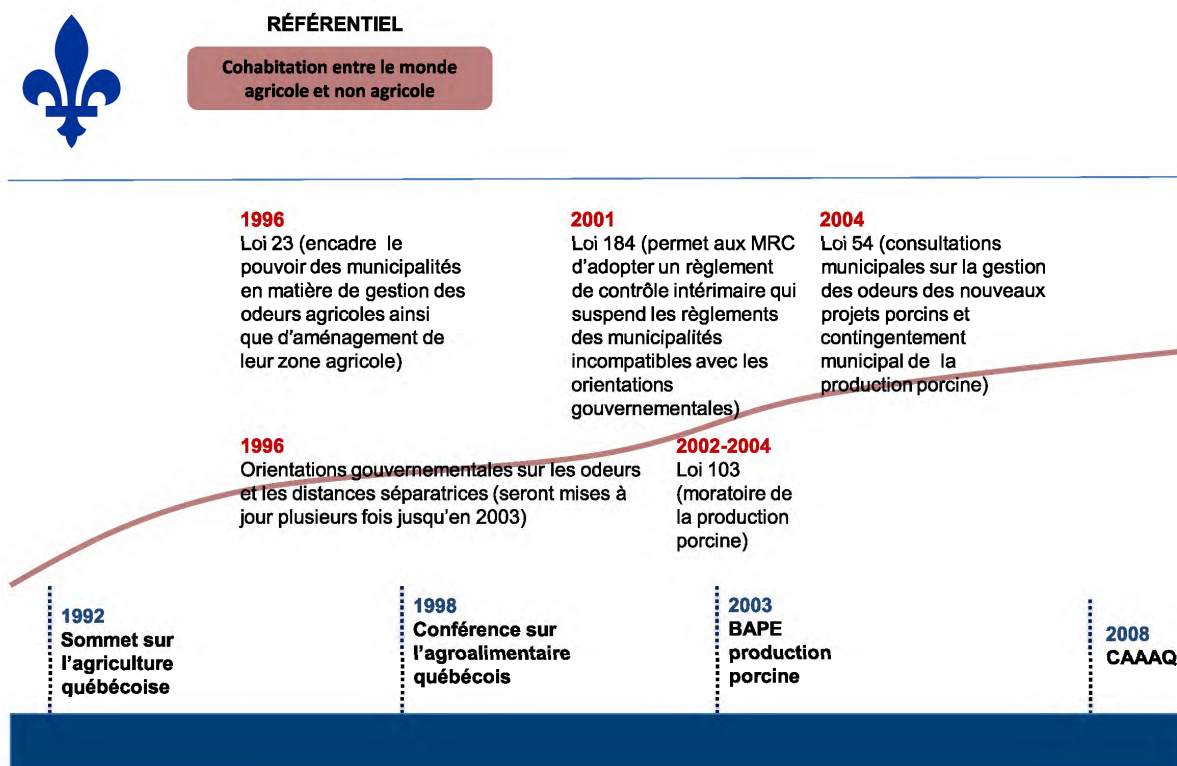
En résumé, les règles de cohabitation de la production porcine ont évolué entre 1996 et 2004 dans la recherche d'un équilibre entre, d'une part, des objectifs de développement et de protection des activités agricoles et, d'autre part, les demandes des citoyens des municipalités de limiter les inconvénients des élevages porcins. L'UPA, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ont été les partenaires privilégiés du gouvernement, principalement du MAPAQ, du *Ministère des affaires municipales* et du *Ministère de l'environnement*, dans les discussions entourant la cohabitation et la gestion des odeurs de la production porcine¹. Les audiences du BAPE sur la production porcine de 2003, qui ont précédé les changements législatifs de 2004, ont, pour leur part, vu la participation d'une grande diversité d'acteurs. Plusieurs associations des milieux agricole (Fédération des producteurs de porcs, UPA, Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière ou AQINAC et diverses associations locales et régionales) et municipal (FQM, UMQ et diverses MRC et municipalités) y ont pris position ainsi que de nombreux regroupements citoyens opposés à l'implantation de porcheries.

En résumé, le référentiel sur la cohabitation et la gestion des odeurs des élevages s'est développé en deux phases (figure 9.2). La première phase, jusqu'au moratoire de la production porcine de 2002, a vu l'adoption des lois 23 et 184. Cette période témoigne du premier choc entre, d'une part, le cadre réglementaire entourant la protection du territoire agricole en place depuis 1978 et, d'autre part, les exigences grandissantes des citoyens ruraux face à la production porcine. Des municipalités adoptent alors diverses réglementations limitant le développement porcin. En réaction à ce premier choc, le gouvernement du Québec décide d'encadrer les pouvoirs des municipalités en matière d'usage agricole et porcin sur leur territoire. Vers 2001, le référentiel sur la cohabitation

¹ Rappelons, par exemple, que l'adoption de la *Loi 23* en 1996 est précédée d'une entente de principe entre le MAPAQ, le *Ministère de l'environnement*, le *Ministère des affaires municipales*, la FQM, l'UMQ et l'UPA. Par ailleurs, le MAPAQ, le *Ministère de l'environnement* et l'UPA se dotent d'un plan d'action commun entre 2007 et 2010 pour, d'une part, mettre en valeur l'agriculture et faire connaître sa réalité au grand public et, d'autre part, poursuivre l'établissement de pratiques agricoles favorisant la cohabitation harmonieuse (MAPAQ, MDDEP, et UPA, 2007).

entre le monde agricole et non agricole atteint un certain niveau de maturation, mais, ne reposant pas sur un consensus social suffisamment large, il demeure fragile. Ainsi, une deuxième phase de développement du référentiel s'enclenche avec le moratoire de 2002 et la tenue de la consultation du BAPE sur la production porcine. Les réglementations et les orientations adoptées dans la première phase sont revues, notamment pour donner plus de marge de manœuvre aux municipalités, dont le droit de contingenter la production porcine à certaines conditions et d'imposer des mesures d'atténuation des odeurs aux nouveaux projets porcins.

Figure 9.2 Évolution du référentiel sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole¹ au Québec entre 1990 et 2010



Note¹ : Le trait brun représente le référentiel sur la cohabitation qui a émergé puis s'est développé en deux phases, soit avant et après 2002.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 9.2 de cette thèse.

Cette deuxième phase de développement du référentiel sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole se poursuit après 2010 : le monde agricole et le monde municipal continuent toujours de rechercher des solutions sur la façon d'assurer une cohabitation harmonieuse entre les populations rurales et les secteurs agricole et porcine. Pour ce faire, le secteur agricole et le MAPAQ consacrent de plus en plus d'efforts techniques et financiers pour limiter les inconvénients des odeurs agricoles et améliorer la cohabitation (MAPAQ, 2004b, 2005c, 2006b, 2007b, 2008b, 2009f). Pour leur part, les MRC et les municipalités utilisent les outils réglementaires à leur disposition pour encadrer la production porcine. À cet effet, 80 MRC se sont dotées en 2007 d'un *Règlement de contrôle*

intérimaire « qui prévoit, selon les MRC, des distances séparatrices entre un établissement agricole et son voisin, un zonage de la production agricole et le contingentement de la production porcine » (CAAAQ, 2008c, p. 211). Pour la CAAAQ, cette activité réglementaire des MRC témoigne des réactions encore présentes des citoyens face au développement de la production porcine. La CAAAQ constate que, si les positions des acteurs sur la question de la cohabitation restent tranchées, la plupart conviennent « de la nécessité de solutionner ces problèmes bien réels de cohabitation par un dialogue serein et respectueux » (p. 211). Cette constatation fait écho au discours d'acteurs des milieux agricoles et municipaux dans leurs mémoires (tableau 9.3).

Tableau 9.3 Discours sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
Écarts à combler	Rétablir le lien entre le monde agricole et atténuer les conflits de cohabitation entre les familles agricoles et les autres personnes vivant dans les milieux agricoles. Diverses façons de rétablir ces liens sont proposées, par exemple : le développement des circuits courts (marchés publics, vente à la ferme, agrotourisme), d'outils d'éducation et d'information visant les citoyens, les écoliers et les producteurs agricoles; de nouvelles technologies pour réduire les inconvénients; de modes de productions durables et familiaux; de partenariats entre le monde municipal et agricole.
Relations causales	Pour plusieurs raisons, notamment les odeurs et les inconvénients liés aux élevages porcins et l'arrivée de personnes en milieu rural qui ne sont pas familières à la réalité du secteur agricole, il y a eu et il continue d'y avoir des conflits de voisinage et des problèmes de cohabitation entre les familles agricoles et les autres personnes vivant dans les milieux agricoles.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux de l'Association des aménagistes régionaux, de l'Association des ingénieurs agroalimentaires; d'Au Cœur des familles agricoles; du Centre de développement du porc, de la Fédération des agricultrices; de la Fédération québécoise des municipalités; de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement; de l'Union des municipalités du Québec, de l'Union des producteurs agricole; compilation de l'auteure.

Dans ce contexte, la CAAAQ recommande d'élargir la portée des consultations publiques en amont des projets porcins et d'y inclure les aspects environnementaux qui sont actuellement exclus des consultations municipales et analysés par le *Ministère de l'environnement*. Si cette recommandation n'aura pas une suite directe, la participation des acteurs municipaux, et notamment des MRC, dans la planification, la caractérisation et la

protection des zones agricoles s'élargira au fil de la décennie 2000, comme nous allons le voir dans la prochaine section.

9.3 Protection des activités agricoles et accès aux terres

La protection des terres agricoles, plus familièrement appelée le zonage agricole, est l'objet d'une régulation par le gouvernement du Québec depuis 1978, année au cours de laquelle a été adoptée la *Loi sur la protection du territoire agricole* (Québec, 1978)¹. Cette loi confie à la Commission de protection du territoire agricole du Québec le soin de traiter les demandes d'inclusion ou d'exclusion de portions de territoire de la zone agricole et les demandes de réalisation d'activités non agricoles dans cette zone. La portée de cette loi s'est élargie aux activités agricoles en 1996 pour devenir la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

La priorité accordée à l'agriculture en zone agricole, principe à la base de cette loi, continue de faire consensus au Québec durant la période étudiée (1990-2010). La nécessité de protéger les terres agricoles n'est pas remise en question lors des diverses consultations sur l'agriculture durant cette période. Au milieu de la décennie 2000, une Coalition pour la protection des terres agricoles est créée dans le contexte de la construction de l'autoroute 30 en banlieue de Montréal (Coalition pour la protection du territoire agricole, 2005; SOS 30, page consultée le 17 novembre 2010). Initiée par l'UPA, elle regroupe des acteurs du monde agricole, des citoyens, des syndicats de travailleurs et des groupes environnementaux². En 2008, la CAAAQ réitère l'importance de la protection des terres agricoles dans son rapport, faisant écho aux préoccupations de plusieurs acteurs agricoles et

¹ Durant la même période, la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non résidents* a été adoptée. Elle vise à ce qu'une « personne qui ne réside pas au Québec ne peut, sans l'autorisation de la commission, faire directement ou indirectement l'acquisition d'une terre agricole » (Québec, 1979a, article 8).

² Plus précisément l'UPA, l'Ordre des agronomes du Québec, la Coop Fédérée, des citoyens, des producteurs agricoles, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), l'Association professionnelle des chauffeurs de camion, la Coop des camionneurs, Nature Québec, la Fondation québécoise en environnement, Équiterre, Greenpeace, le Conseil régional de l'environnement de Montréal.

non agricoles¹. À la suite de la CAAAQ, le ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation demande à Bernard Ouimet, un expert et ancien président de la Commission de protection du territoire agricole, un rapport sur le régime de protection du territoire. Après consultation du monde municipal et agricole², cet expert réitère la pertinence de protéger les terres agricoles et de renouveler le « message gouvernemental » sur ce sujet (Ouimet, 2009, p. 32).

Malgré le consensus sociétal sur l'importance de conserver le cadre réglementaire entourant le zonage agricole au Québec, des modalités de ce cadre réglementaire seront questionnées entre 1990 et 2010. En effet, la conciliation entre, d'une part, la protection de l'agriculture et, d'autre part, le développement des municipalités et des milieux ruraux, fait l'objet de maintes discussions entre acteurs et est à l'origine de plusieurs ajustements d'instruments politiques en lien avec le zonage agricole. Avant de donner plus de précisions sur ces ajustements, rappelons que l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* est étroitement liée à celle de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*; ces deux lois ont été adoptées dans la même période, à la fin de la décennie 1970. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* encadre l'aménagement du territoire et définit les responsabilités des instances municipales en la matière (Québec, 1979b; MAM, 1994). À la suite de l'adoption de cette loi, les MRC ont été créées et ont réalisé, principalement entre 1985 et 1992, la première génération des schémas d'aménagement³ (ci-après nommés schémas). Ces schémas et les réglementations qui les accompagnent définissent les grandes orientations en matière d'aménagement et de développement à l'intérieur des territoires de chaque MRC; ces orientations doivent être prises en compte par les municipalités dans

¹ Plusieurs organismes ayant déposé un mémoire à la CAAAQ s'inquiètent de la pression de l'urbanisation sur les bonnes terres agricoles du Québec, notamment la Chaire en paysage et environnement, Équiterre, Nature Québec, l'Ordre professionnel des diététistes et l'UPA.

² En amont du rapport, un forum est créé réunissant l'UPA, la Fédération des municipalités du Québec, l'Union des municipalités du Québec et Solidarité rurale Québec. Le *Ministère des affaires municipales* est également consulté.

³ Un schéma détermine les grandes affectations du territoire d'une MRC, notamment les affectations agricoles.

leurs réglementations (zonage, lotissement et construction) d'urbanisme (Ouimet, 2009, p.11).

Des tensions existent entre, d'une part, les représentants du monde municipal, notamment la FQM et l'UMQ, qui souhaitent exercer leur autonomie en matière d'aménagement et de développement de leurs territoires, et, d'autre part, les représentants du monde agricole, notamment l'UPA, qui souhaitent réduire les pressions grandissantes sur l'urbanisation des terres agricoles et protéger ainsi les activités agricoles. À partir de la décennie 1990, plusieurs ajustements vont être apportés aux lois et règlements en vigueur afin d'en arriver à un compromis acceptable entre le développement urbain et agricole (Appendice P). Nous présentons ces ajustements en trois temps.

Dans un premier temps, en 1994, le gouvernement rappelle l'importance de protéger les terres agricoles et d'utiliser les espaces vacants en dehors de la zone agricole pour l'expansion urbaine (MAM, 1994). En 1996, nous l'avons abordé dans la section précédente, le gouvernement va plus loin et institue le principe de la priorité des activités agricoles en zone agricole. C'est à ce moment que la portée de la *Loi sur la protection du territoire agricole* est élargie pour intégrer la protection des activités agricoles. Le gouvernement demande que les MRC introduisent dans leurs schémas d'aménagement la notion de planification agricole et qu'elles se dotent de Comités consultatifs agricoles.

Dans un deuxième temps, en 2001, le gouvernement souligne les initiatives prises par quelques MRC en matière de planification et de développement de leur secteur agricole et encourage les autres MRC à faire de même en intégrant l'agriculture et l'agroalimentaire dans la révision de leurs schémas¹ (MAMM, 2001a). Cette demande gouvernementale n'aura toutefois que peu d'effet dans les années qui vont suivre. En 2008, pour les encourager davantage, le MAPAQ met sur pied un programme destiné à soutenir techniquement et financièrement les MRC dans l'élaboration de Plans de développement de

¹ Cette planification doit tenir compte des planifications réalisées par les Conseils régionaux de développement (qui deviendront les Conférences régionales des élus) et les Tables de concertation agroalimentaire.

la zone agricole (PDZA)¹. L'appui du MAPAQ aura un effet : en 2015, plus d'une cinquantaine de MRC, soit la majorité des MRC ayant une zone agricole, ont un PDZA ou sont sur le point d'en adopter un. Avec ces plans, les MRC développent une connaissance des potentiels et des usages de leur zone agricole, ce qui favorise une meilleure prise en compte des différences entre les zones d'agriculture intensive, périurbaine ou encore de déprise agricole dans la planification du développement agricole (Domon et Ruiz, 2007; MAM, 1994, 2001a; Ouimet, 2009).

Dans un troisième temps, des ajustements sont apportés aux modalités de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* pour faciliter l'atteinte de certains objectifs de développement des municipalités en encourageant une approche dite collective. Rappelons qu'historiquement, le régime de protection des terres agricoles repose sur une approche individuelle, ou « cas par cas », ou, en termes plus précis, sur l'analyse de demandes d'individus ou d'entreprises pour inclure des portions de territoire dans la zone agricole ou pour en exclure afin de les affecter à des activités non agricoles. Une approche dite collective est instaurée en 1996, puis révisée en 2001 (CPTAQ, 2011b)². Selon l'article 59 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, une MRC peut présenter une demande à portée collective pour identifier à l'intérieur de sa zone agricole des secteurs pouvant accueillir de nouvelles résidences sans déstructurer le milieu agricole. Pour encourager une vision globale des usages du territoire et favoriser la construction de résidences dans les zones agricoles en déclin, la Commission de protection des terres agricoles privilégie ainsi cette nouvelle approche. En 2009, 28 MRC, dont les territoires

¹ « Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA) est un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d'une municipalité régionale de comté (MRC) en favorisant le développement durable des activités agricoles. Il repose sur un état de situation et sur la détermination des possibilités de développement des activités agricoles. Il est réalisé par une MRC, en concertation avec les acteurs du milieu » (MAPAQ, page consultée le 6 avril 2016).

² Les orientations gouvernementales de 2001 précisent que l'ajout de résidences est permis à travers des demandes à portée collective sur des propriétés d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer le secteur agricole ou encore dans les secteurs qualifiés d'îlots déstructurés, irrécupérables pour l'agriculture. Ces mêmes orientations (2001) réitèrent l'importance de favoriser le développement de l'agriculture, qui demeure sous exploitée en région, notamment par la pratique de nouvelles productions, de l'agrotourisme et de l'agroforesterie. En 2001, la *loi 184* donne également la possibilité au gouvernement de définir et de préciser, par règlements, la notion d'agrotourisme.

couvrent 39 % de la zone agricole du Québec, avaient demandé ou étaient engagées dans une demande à portée collective (Ouimet, 2009, p.13).

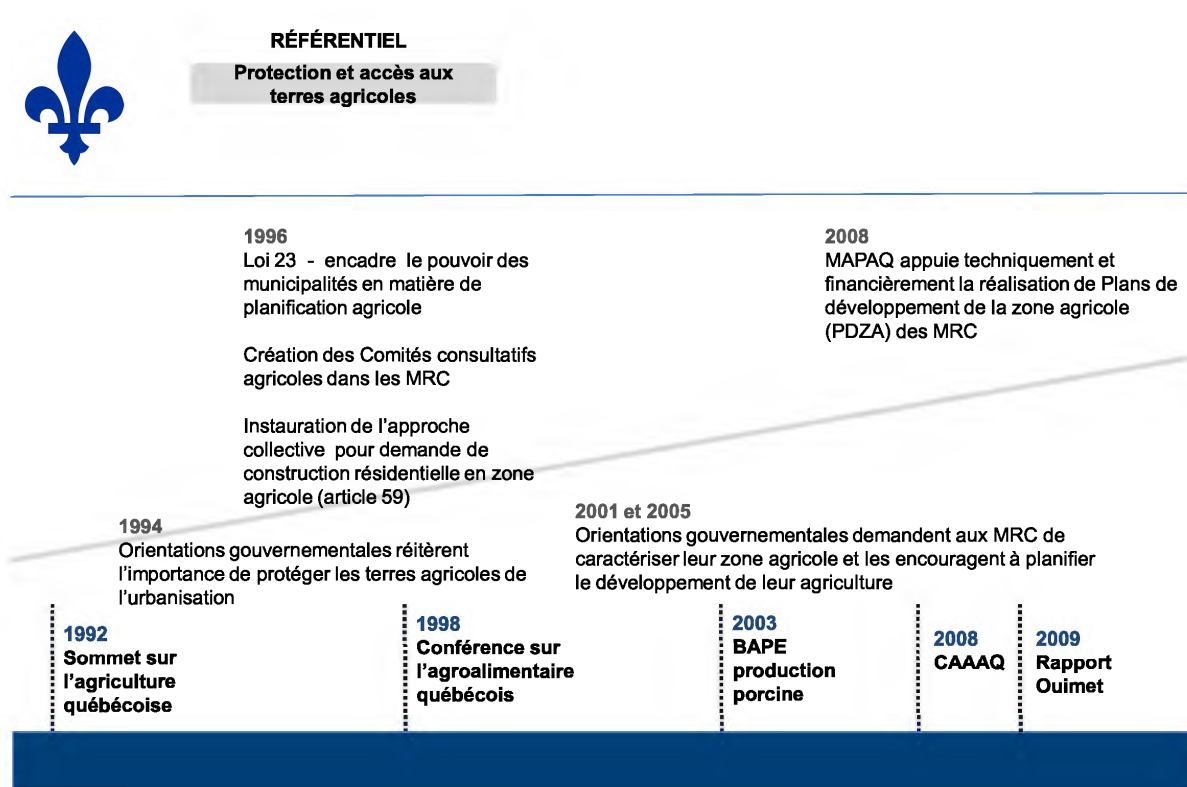
Ainsi, entre 1996 et 2005, plusieurs ajustements réglementaires et opérationnels sont apportés dans les instruments de protection et de planification du territoire des secteurs municipal et agricole afin de concilier les objectifs de développement des municipalités et de l'agriculture. Néanmoins, à la fin de la décennie 2000, les trois quarts des municipalités québécoises, tout en reconnaissant la pertinence de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, considèrent toujours qu'elle nuit à leur développement (Dugas, 2006, cité dans Fédération québécoise des municipalités, 2007). Cette opposition entre protection des terres agricoles et développement se reflète également dans des mémoires déposés à la CAAAQ (2008) par des acteurs provenant de différents milieux¹, notamment du monde municipal².

En somme, un référentiel sur la protection des activités agricoles se développe essentiellement à partir du début des années 1990 (figure 9.3). Il porte sur la protection et l'aménagement des territoires agricoles et, plus tard, intègre l'enjeu de l'accès aux terres pour y pratiquer l'agriculture.

¹ Municipaux et ruraux (ex. : FQM, Solidarité rurale, Sociétés d'aide au développement des collectivités ou SADC), groupes de jeunes (ex. : Étudiants de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval), certains secteurs agricoles (ex. : Vignerons du Québec, Agricotours, Filière cheval, Réseau des jeunes maraîchers écologiques, Union paysanne), universitaire et environnemental (ex. : Chaire en éducation relative à l'environnement, Équiterre, Nature Québec), ordre et associations professionnelles (Ordre des agronomes, Association des aménagistes régionaux) et consommériste (Union des consommateurs).

² Les acteurs municipaux continuent de demander plus de flexibilité dans l'application du cadre réglementaire entourant la protection des terres agricoles. Ils désirent, outre favoriser la construction de résidences dans les zones agricoles en déclin, permettre plus facilement le développement de certains types de projets agricoles ou para-agricoles (ex. : agrotourisme et maraîchers sur de petites superficies) et avoir plus de latitude dans l'aménagement de leur zone agricole.

Figure 9.3 Évolution du référentiel sur la protection des activités agricoles et l'accès aux terres¹ au Québec entre 1990 et 2010



Note¹ : Le trait gris représente le référentiel sur la protection et l'accès aux terres agricoles qui se développe durant la période étudiée.

Sources : Compilation de l'auteure, selon la section 9.3 de cette thèse.

À la fin de la période étudiée, vers 2008 et 2009, ce référentiel poursuit son développement : un consensus social plus large sur l'enjeu des terres agricoles reste toujours à venir au Québec. D'ailleurs, en 2009, le rapport Ouimet arrive à la conclusion que les ajustements des régimes de protection et d'aménagement agricoles doivent se

poursuivre¹. En outre, des acteurs agricoles et non agricoles formulent un nouveau discours sur l'accès économique aux terres agricoles principalement à la fin de la décennie 2000 (tableau 9.4). Ce discours met en évidence que la disponibilité des terres agricoles aux agriculteurs ne dépend pas seulement de leur protection face à d'autres usages mais aussi de la valeur et des prix de ces terres.

Tableau 9.4 Discours sur le prix et l'accès aux terres agricoles

<i>Composantes (Muller, 2009)</i>	<i>Discours</i>
<i>Écarts à combler</i>	La terre doit demeurer accessible aux personnes désirant s'établir en agriculture, notamment les jeunes.
<i>Relations causales</i>	Les valeurs élevées et croissantes des terres agricoles ont comme conséquence qu'il est difficile pour les jeunes et les secteurs de production qui génèrent de faibles revenus d'en acheter.

Sources : Mémoires présentés à la CAAAQ notamment ceux d'Équiterre, de la Fédération de la relève agricole, du Réseau des jeunes maraîchers écologiques ainsi que le mémoire conjoint de l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons, d'Équiterre, d'Option consommateurs, du Regroupement des cuisines collectives du Québec, de la Table de concertation sur la faim et le développement social du Montréal métropolitain, en collaboration avec l'Union des consommateurs et l'Ordre professionnel des diététistes du Québec.

¹ Pour ce faire, il formule plusieurs recommandations visant principalement à mieux planifier et optimiser l'utilisation des zones urbaines; à alléger les procédures requises pour permettre certaines activités para-agricoles (ex. : centres équestres, centres de séchage), agrotouristiques et secondaires (ex. : logements bi-générationnels) en zone agricole; à mieux arrimer le régime de protection des terres agricoles avec les Plans de développement de la zone agricole des MRC; à simplifier la création de petites unités foncières agricoles (moins de 100 ha) lorsqu'elles apparaissent pouvoir soutenir des projets agricoles rentables; à ajuster les critères de décision de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* afin de mieux considérer les différences entre les régions.

Pour aider la jeune relève agricole, certains acteurs proposent que le gouvernement mette en place des instruments de régulation pour favoriser l'accès aux terres agricoles à un plus grand nombre¹. Après la période étudiée (1990-2010), des rapports sur le sujet sont produits par des universitaires québécois² ainsi que par une Commission parlementaire mandatée par le gouvernement du Québec³. Ces rapport n'ont pas été analysés dans le cadre de cette thèse étant donné qu'ils sont ultérieurs à 2010.

9.4 Synthèse et discussion

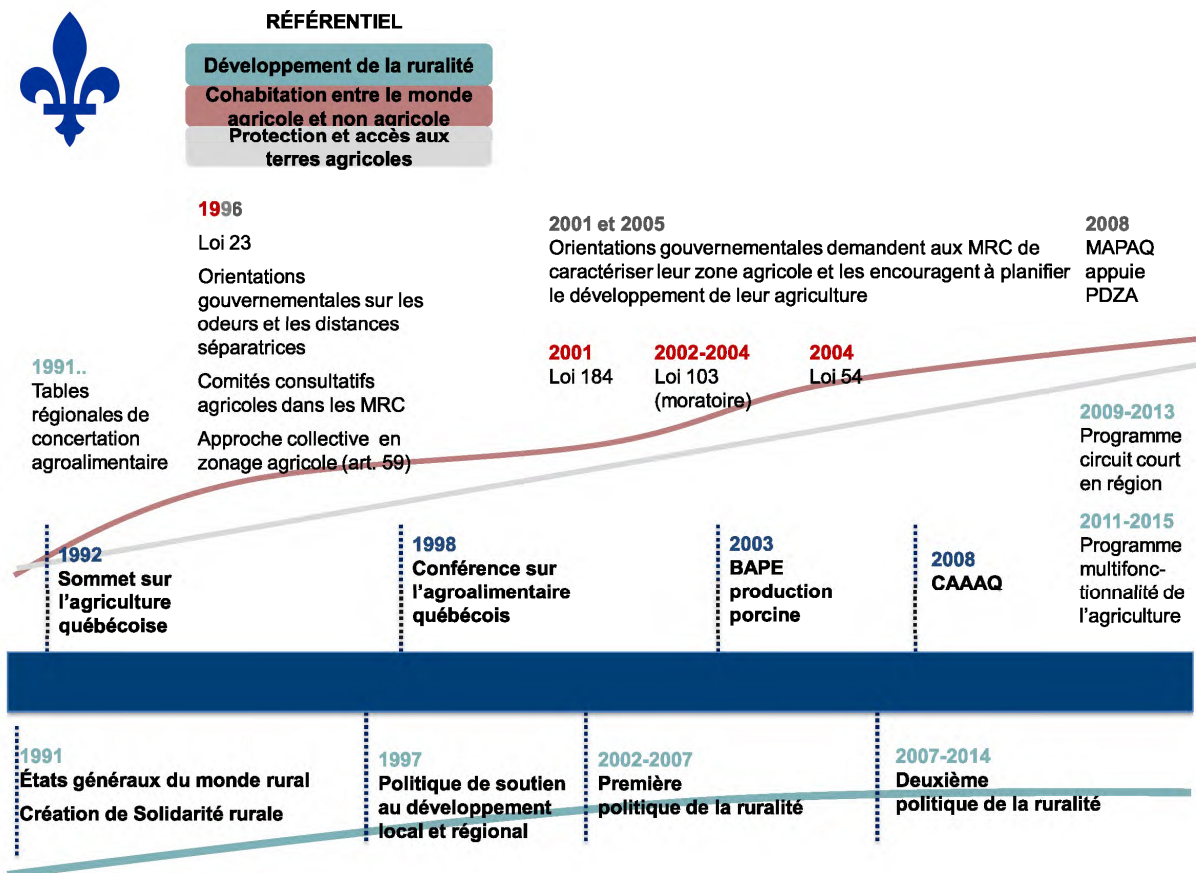
Le chapitre 9 a porté sur trois référentiels qui se sont développés graduellement durant la période 1990-2010, soit celui sur le développement de la ruralité, celui sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole et celui sur la protection et l'accès aux terres agricoles (figure 9.4).

¹ La Fédération de la relève agricole propose de créer un organisme responsable d'enregistrer les transactions foncières agricoles et d'y prélever une taxe, laquelle serait réinvestie dans l'achat et la revente de terres à des prix avantageux pour la relève agricole. Équiterre et le Réseau des jeunes maraîchers écologiques proposent de mettre en place un cadre juridique favorisant la création de fiducies foncières à vocation agricole, sur le modèle des fiducies foncières de conservation.

² Par exemple, l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC), commandité par l'UPA, publie en 2012 un rapport sur l'accaparement des terres qui, notamment, examine les « dispositifs institutionnels existant en France et aux États-Unis pour limiter les effets de la spéculation et aménager le foncier de manière à conserver sa multifonctionnalité et son transfert » et qui déposera des recommandations « dont pourrait s'inspirer le Québec » (L'Italien 2012, p. i). Ce rapport sera suivi d'un autre qui étudiera plus particulièrement le modèle français des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et d'autres en lien avec la fiscalité des terres agricoles.

³ En 2014, un mandat sur l'accaparement des terres agricoles est donné à une Commission parlementaire de l'Assemblée nationale. L'accaparement des terres est défini comme « l'acquisition de grandes étendues de terres agricoles par des investisseurs, des entreprises transnationales ou des États étrangers, souvent, en vue de pratiquer des cultures spéculatives » (Assemblée nationale du Québec, 2016, p.1). Cette Commission, après analyse et consultations d'acteurs, constate notamment que l'augmentation du prix des terres peut nuire à l'établissement de la relève agricole. Elle recommande, dans un rapport publié en 2016, de mieux cerner l'enjeu de l'accaparement des terres en traçant un portrait détaillé des transactions touchant les terres agricoles. Elle recommande aussi de rendre obligatoire la divulgation, au MAPAQ, des dispositions des contrats de vente des terres agricoles, incluant leur prix.

Figure 9.4 Évolution des référentiels sur le développement de la ruralité¹, sur la cohabitation entre le monde agricole et non agricole² et sur la protection et l'accès aux terres agricoles³, au Québec, entre 1990 et 2010⁴



Note¹ : Le trait vert représente le référentiel sur le développement de la ruralité qui a émergé lors des États généraux du monde rural en 1991 et a atteint une certaine maturité avec l'adoption des *Politiques sur la ruralité* dans les années 2000.

Note² : Le trait brun représente le référentiel sur la cohabitation qui a émergé puis s'est développé en deux phases, soit avant et après 2002.

Note³ : Le trait gris représente le référentiel sur la protection et l'accès aux terres agricoles qui se développe durant la période étudiée.

Note⁴ : Au haut de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans le secteur agricole québécois. Au bas de la large bande bleue sont représentés les événements qui ont eu lieu dans la société québécoise en général.

Sources : Compilation de l'auteure, selon le chapitre 9 de cette thèse.

Pris globalement, ces trois référentiels ont en commun la recherche d'un compromis entre les impératifs du développement du monde agricole et ceux du monde rural et municipal. Premièrement, des initiatives émergent pour favoriser la contribution de l'agriculture au développement de la ruralité et la développer sur une base territoriale, tant à l'échelon des régions, avec les tables de concertation agroalimentaire régionale à partir du début des années 1990, qu'à l'échelon des MRC, avec les PDZA à partir de la décennie 2000. Deuxièmement, les acteurs agricoles et municipaux, principalement la FQM, l'UMQ, l'UPA et le gouvernement (MAPAQ, *Ministère des affaires municipales*), cherchent à concilier, d'une part, les impératifs de développement et de protection de l'agriculture et, d'autre part, la limitation des odeurs et des nuisances des activités agricoles et le développement des municipalités. Dans ce contexte, les cadres réglementaires touchant l'agriculture et l'aménagement urbain sont revus, ajustés et mieux coordonnés. En outre, des instruments procéduraux sont mis en place (comités consultatifs agricoles des MRC, approche collective en zonage agricole, Plans de développement de la zone agricole) pour faciliter la caractérisation des potentiels des différentes zones agricoles du Québec ainsi que les discussions entre acteurs locaux des milieux municipal et agricole. Ces instruments procéduraux s'opérationnalisent à l'échelon local (MRC) et facilitent la coordination des acteurs ayant des points de vue différents. Comme nous le verrons dans la conclusion de la thèse (chapitre 10), des efforts de coordination des acteurs mais aussi des instruments de la politique agricole, sont également faits à d'autres paliers décisionnels, notamment par le gouvernement du Québec.

10. CONCLUSION

À la suite de la Deuxième Guerre mondiale, un consensus émerge au sein des populations sur la nécessité de réguler les marchés agricoles et de garantir la stabilité des prix des denrées agricoles. Ce consensus vise à assurer la sécurité alimentaire des populations urbaines et à augmenter les revenus et le niveau de vie des populations agricoles qui étaient reconnus comme moindres que ceux du reste de la population. Ainsi, au Québec, comme dans plusieurs pays d'Amérique et d'Europe, le référentiel agricole dominant est celui axé sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles¹. Depuis, les gouvernements appuient la modernisation des équipements et des pratiques agricoles, investissent dans le secteur agricole et, surtout, régulent et soutiennent, par divers instruments législatifs et monétaires, les revenus des producteurs agricoles.

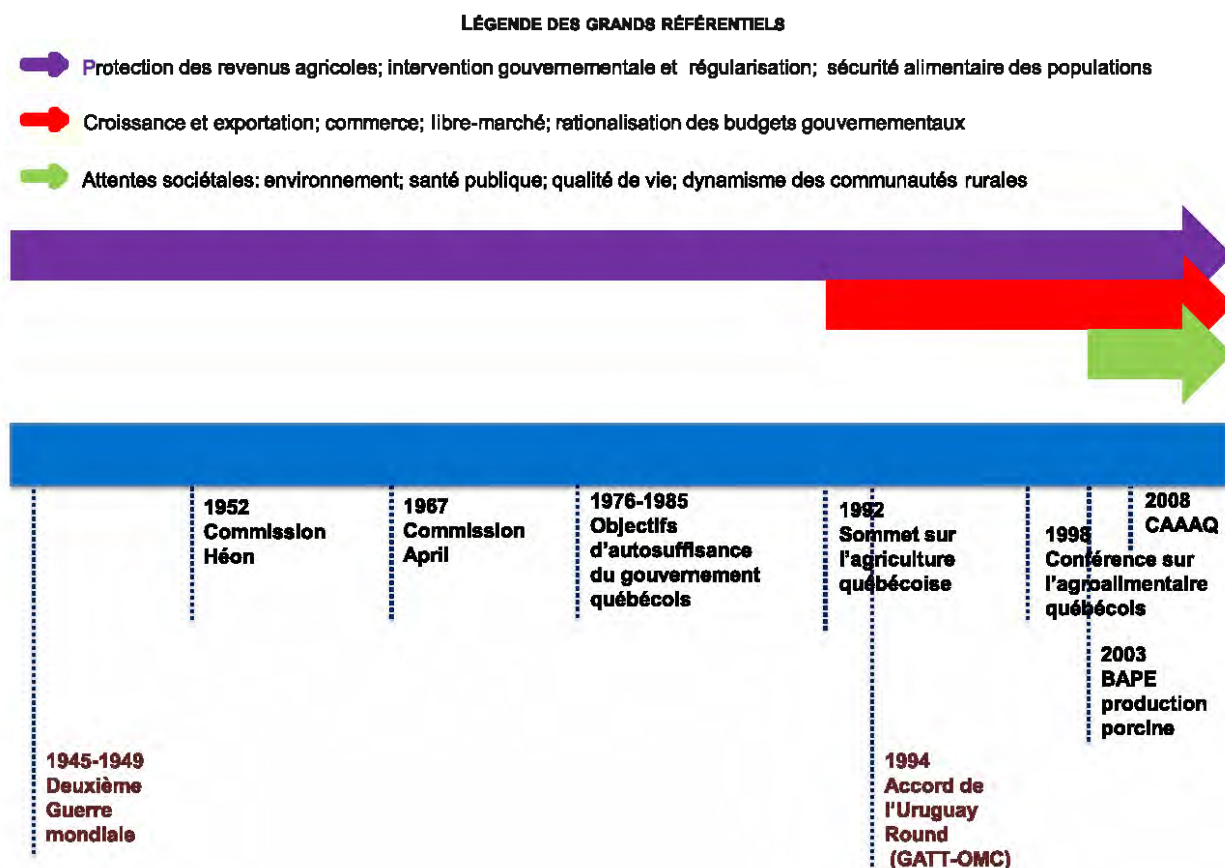
Ce référentiel dominant continue d'influencer les politiques agricoles aujourd'hui. Néanmoins, depuis les années 1980, il a entamé une phase de reformulation et de cohabitation avec d'autres référentiels concurrents (figure 10.1). Ces derniers peuvent être regroupés en deux grands référentiels : celui du libre-marché² et celui des attentes sociétales³.

¹ Que l'on peut associer au paradigme du *state assistance* de Skogstad (2008).

² Que l'on peut associer au paradigme du *market liberal* de Skogstad (2008).

³ Que l'on peut associer au paradigme *multifunctionnal* de Skogstad (2008).

Figure 10.1 Évolution des trois grands référentiels ayant marqué les politiques agricoles au Québec de 1945 à 2010



Source: auteure

Ainsi, on peut qualifier la période étudiée dans notre thèse (1990 à 2010) de « transition ». Celle-ci est marquée par la cohabitation de différents référentiels et la recherche d'un nouvel équilibre, voire d'un nouveau référentiel (ou d'un référentiel reformulé) dominant apte à orienter les politiques agricoles. Notre analyse, riche de constats et d'enseignements sur la pensée et les discours des acteurs, les enjeux et les instruments de l'action publique en agriculture, fournit de nombreuses clés d'interprétation pour expliquer cette évolution.

10.1 Cohabitation de trois grands référentiels

Un référentiel s'est imposé dans le secteur agricole, principalement à partir des années 1950, dans le contexte de l'après Deuxième Guerre mondiale et de la montée de l'État

keynésien. Au Québec, ce référentiel s'est imposé à travers les commissions d'enquête gouvernementales Héon (1956) et April (1967). Il repose sur les consensus suivants :

- il est justifié que le gouvernement intervienne pour réguler les marchés agricoles, soutenir les revenus agricoles et moderniser l'agriculture pour produire plus et à moindre coût;
- cette intervention est bénéfique à la fois pour les personnes vivant d'agriculture, qui voient leur niveau de vie s'améliorer (protection de leurs revenus), et pour la population en général, dont la sécurité alimentaire s'améliore (produits agricoles à meilleur prix et meilleur contrôle des toxi-infections).

La montée de deux autres grands référentiels concurrents, celui du libre-marché et de la croissance agricole et celui des attentes sociétales, conduit les acteurs à entrer dans un processus d'apprentissage, à ajuster, voire à reformuler le consensus dominant.

Le référentiel sur le libre-marché a émergé et s'est imposé internationalement dans le contexte de la négociation du premier Accord de l'Organisation du commerce agricole (OMC, anciennement GATT) de 1994 et d'autres ententes de commerce international comme l'ALENA. Par cet Accord de l'OMC, signé par la plupart des pays du monde dont le Canada, il a été entendu que les denrées agricoles devaient être davantage soumises aux règles du marché. Le référentiel du libre-marché entre en concurrence avec celui de la protection des revenus agricoles qui prône l'intervention gouvernementale et la régulation des marchés et du commerce agricoles, en contrôlant, par exemple, les importations pour protéger les secteurs agricoles nationaux. Par ailleurs, ce référentiel du libre-marché met en évidence les possibilités de croissance pour le secteur agroalimentaire sur les marchés étrangers et la nécessité, pour les entreprises de ce secteur, d'être compétitives face à la concurrence étrangère. Initié principalement par des acteurs internationaux, le référentiel du libre-marché a pris une place considérable dans les discours d'acteurs agricoles et gouvernementaux au Québec à partir du Sommet agroalimentaire de 1992. Ce référentiel a été plus facilement adopté par les acteurs des secteurs agricoles tournés vers l'approvisionnement des marchés internationaux (porcs, etc.) que par ceux tournés vers les marchés intérieurs et régis par la gestion de l'offre (lait, volailles, etc.).

Le référentiel sur le libre-marché et la croissance agricole n'a cependant pas fait consensus au sein de l'ensemble de la société civile québécoise. En effet, la croissance économique par des exportations agricoles accrues a été questionnée par des groupes citoyens et environnementaux à partir de la crise porcine qu'a vécue le Québec dans la décennie 2000, période au cours de laquelle les préoccupations citoyennes sur les impacts de l'agriculture sur la qualité de l'eau des lacs et des rivières ainsi que sur la qualité de l'air (odeurs) en milieu rural ont été portées sur la place publique. Cela a été le point de départ de l'émergence et du développement d'un autre grand référentiel, celui sur les attentes sociétales face à l'agriculture.

Le référentiel sur les attentes sociétales touche plusieurs aspects : la protection de l'environnement, la santé publique, la qualité de vie, le dynamisme socioéconomique des communautés rurales. Ce grand référentiel recoupe plusieurs référentiels et discours provenant d'acteurs externes au secteur agricole et portant sur des enjeux tels que les fertilisants et la qualité de l'eau, les pesticides, la biodiversité en milieu agricole, les changements climatiques, les zoonoses, l'utilisation d'antibiotiques et d'hormones dans les élevages, les liens entre agriculture et saine alimentation, la cohabitation et la gestion des odeurs agricoles, la contribution de l'agriculture au développement des milieux ruraux et municipaux. L'émergence du référentiel sur les attentes sociétales déplace l'attention des politiques agricoles (visant les entreprises agricoles) vers les politiques alimentaires (visant les consommateurs d'aliments et les citoyens). Ce grand référentiel a influencé, mais de façon inégale, les instruments de la politique agricole québécoise.

En paraphrasant Muller (2009), les référentiels du libre-marché et des attentes sociétales proviennent de l'extérieur du secteur agricole québécois, et peuvent donc être qualifiés de référentiels globaux. Ils cohabitent avec le référentiel dominant dans le secteur agricole québécois, celui sur la protection des revenus agricoles et l'intervention gouvernementale, et contribuent à sa reformulation. Le référentiel du libre-marché questionne la pertinence des interventions gouvernementales visant la régulation du commerce et des marchés agricoles. Pour sa part, le référentiel sur les attentes sociétales élargit le rôle de l'agriculture dans la société : son rôle n'est plus seulement d'assurer la sécurité alimentaire des

populations urbaines mais, surtout, de protéger l'environnement et la santé publique (tant en matière de salubrité que de saine alimentation et de qualité de vie) et de contribuer au développement des milieux ruraux et municipaux. Les attentes face à l'agriculture sont plus diversifiées parce que les acteurs s'intéressant au développement et aux politiques agricoles le sont également; plusieurs d'entre eux proviennent en effet de milieux non agricoles. Ce changement a provoqué des débats et a conduit à un certain renouvellement, par apprentissage, des idées sur une série d'enjeux agricoles.

10.2 Diversification et coordination des acteurs de la société civile

Les politiques agricoles ont été façonnées par une relation étroite entre les gouvernements, plus spécifiquement celui du Québec, et la classe agricole, représentée principalement par l'Union des producteurs agricoles (UPA). Cette situation évolue durant la période 1990-2010. Si le monde agricole et l'UPA gardent une place prépondérante, leur influence est à mettre en relation avec celle d'une diversité grandissante d'acteurs. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs.

- La population des régions rurales n'est plus seulement agricole et exerce de multiples activités; le monde agricole doit s'ajuster aux besoins d'un voisinage dont le quotidien, les besoins et le gagne-pain ne dépendent ni ne sont associés exclusivement à l'agriculture. D'ailleurs, les populations rurales sont davantage préoccupées par les nuisances de l'agriculture, principalement par ses odeurs et ses effets sur la qualité de l'eau.
- Dans le contexte de la crise porcine du début des années 2000, des acteurs non agricoles, notamment des milieux environnementaux, citoyens et de la santé publique, s'intéressent plus étroitement au développement et aux politiques agricoles.
- Le secteur agricole est de moins en moins homogène; les modèles d'affaires se diversifient, de nouvelles associations agricoles se créent tant au sein de l'UPA qu'en dehors de celle-ci. Parmi ces associations agricoles, certaines s'opposent à l'accréditation syndicale unique reconnue par la *Loi sur les producteurs agricoles*.

- L'agriculture est de plus en plus intégrée dans le reste de la filière agroalimentaire. D'une part, elle dépend d'intrants achetés et importés sur les fermes et, d'autre part, la grande majorité des produits agricoles sont transformés en usine avant de se rendre au consommateur. Ainsi, les associations représentant les secteurs agroalimentaires en amont (ex. : fournisseurs d'intrants agricoles comme les engrais et les pesticides) et en aval (ex. : transformation, distribution et ventes alimentaires) de l'agriculture jouent un rôle et influencent le développement de l'agriculture et ses politiques.

Les associations de la société civile influençant les politiques agricoles se diversifient donc au cours de la période étudiée. La figure 10.2 présente le portrait d'ensemble de ces acteurs, tel qu'il apparaît en 2010, selon leur milieu d'appartenance.

Figure 10.2 Acteurs de la société civile intéressés par l'agriculture, son développement et ses politiques en 2010 au Québec, selon leur milieu d'appartenance¹

Cercle bleu : alimentation animale et intrants agricoles (ex. : pesticides, engrais)

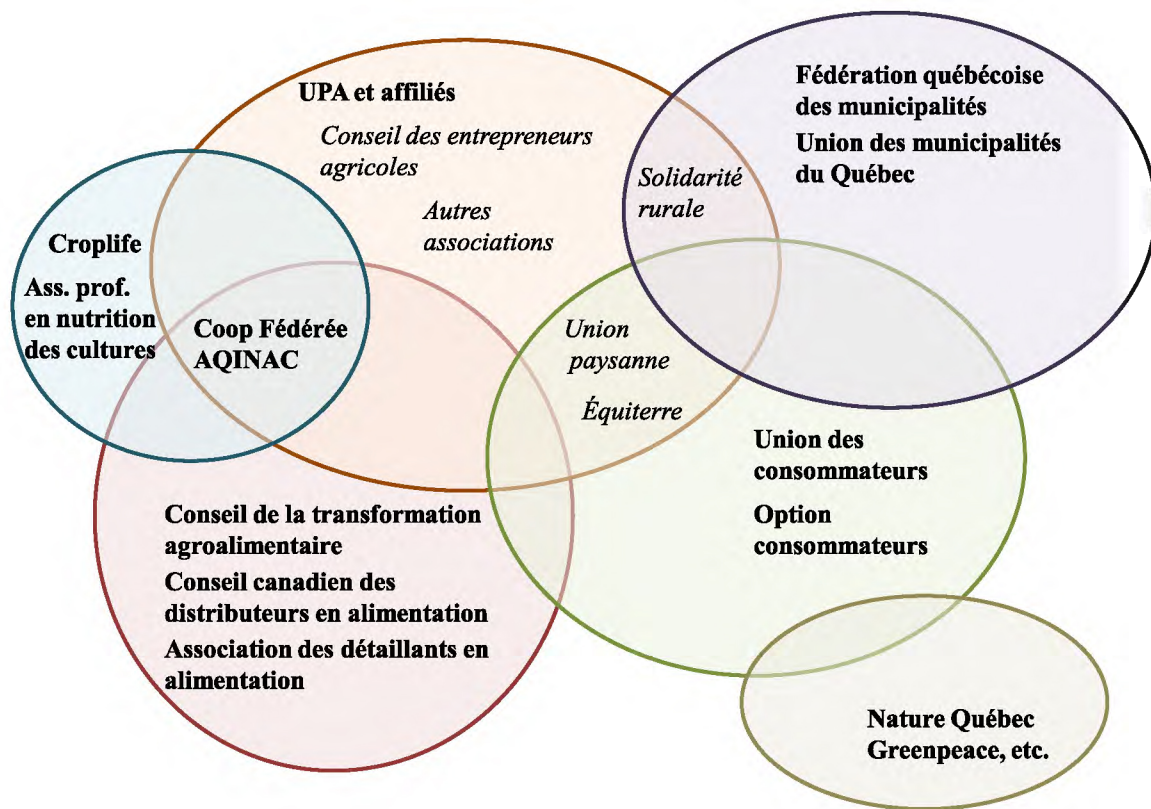
Cercle orange : production agricole

Cercle rouge : transformation, distribution et vente au détail alimentaires

Cercle vert : consommateurs et citoyens

Cercle kaki : environnement

Cercle mauve : municipal



Note¹ : Les associations fondées après 1990 sont inscrites en italique.

Source : auteure

Dans certaines conjonctures et face à certains enjeux, ces différents acteurs peuvent chercher à se coordonner et à former des coalitions. Les données analysées dans notre thèse montrent qu'au Québec, entre 1990 et 2010, aucun acteur, ni aucune coalition, n'a toutefois été en mesure d'imposer un changement de référentiel. Nous assistons plutôt à la mise en place de coalitions dont la durée de vie est plus ou moins longue et dont l'influence politique est faible ou modérée. Par ailleurs, plusieurs coalitions créées entre 1990 et 2010

visent à défendre des instruments politiques existants et non pas à proposer des changements d'instruments.

Dans ce contexte, le gouvernement du Québec, plus précisément le MAPAQ, ne modifie pas radicalement ses grandes orientations en matière de politique agricole entre 1990 et 2010. Néanmoins, sa façon d'intervenir en agriculture évolue pour ce qui est des processus entourant la consultation des acteurs, la prise de décision et la mise en œuvre des instruments.

10.3 Engagement accru de la société civile dans le processus et la gestion publics

Comme nous l'avons vu précédemment, de plus en plus d'acteurs agricoles et non agricoles s'intéressent à l'agriculture et à ses politiques durant la période étudiée. Dans ce contexte moins consensuel et de complexification grandissante des enjeux touchant le secteur, le gouvernement québécois amorce la transition d'un modèle de gestion publique traditionnel, basé sur le rôle central du gouvernement, vers un modèle reposant sur une consultation et un engagement accrus des acteurs sociaux (ex. : privés, syndicaux, ONG avec une mission axée sur l'intérêt public)¹. Cette transition s'est faite à trois niveaux.

Premièrement, le gouvernement du Québec, notamment le MAPAQ, élargit ses modes de consultation en invitant, outre les acteurs agricoles et agroalimentaires, les acteurs d'autres milieux (ex. : municipal, environnemental et de la santé publique). La Conférence sur l'agroalimentaire québécois de 1998 a été la première consultation gouvernementale sur l'agriculture à laquelle des acteurs non agricoles ont été formellement invités. Dans la décennie 2000, deux consultations ont été ouvertes à un large bassin d'acteurs, soit celle du BAPE sur la production durable porcine en 2003 et celle de la CAAAQ en 2008. C'est au cours de cette dernière consultation que la diversité des acteurs participants atteint son apogée. D'autre part, des tables/comités/groupes consultatifs ou encore des ententes regroupant des acteurs des milieux agricoles, municipaux et environnementaux servent de

¹ Constat inspiré de Froger (2006), Lang, Barling et Caraher (2009) et van Zeijl-Rozema et autres (2008).

foyer d'articulation de consensus en amont d'ajustements apportés à des instruments de la politique agricole¹. Globalement, on peut affirmer que cette participation accrue des milieux non agricoles favorise la prise en compte du référentiel sur les attentes sociétales dans les interventions gouvernementales.

Deuxièmement, le gouvernement met en place des instruments procéduraux² pour influencer la dynamique des interactions entre les acteurs agricoles et non agricoles au niveau local. Ces instruments sont mis en place soit par des interventions législatives (création de Comités consultatifs agricoles dans les MRC³ ou encore d'Organisations de gestion de bassins versants⁴), soit par des appuis techniques ou monétaires (Tables régionales de concertation⁵), soit par une combinaison de ces instruments (Plans de développement des zones agricoles⁶). Ici encore, ces nouveaux instruments procéduraux locaux favorisent une meilleure prise en compte du référentiel sur les attentes sociétales en agriculture.

Troisièmement, le MAPAQ, dans un contexte de réduction de ses effectifs, favorise la création de partenariats et d'ententes avec des acteurs de la société civile et d'organismes à but non lucratif : Centre de référence en agriculture et agroalimentaire, différents centres d'expertise, Réseaux Agriconseils, Agri-Traçabilité, Groupe export agroalimentaire, etc. Le MAPAQ délègue généralement la mise en œuvre d'instruments à ces organismes, par exemple l'administration de programme et de subventions, tout en conservant la prérogative de définir leurs grandes orientations et l'utilisation des fonds gouvernementaux qui leur sont

¹ Pensons, par exemple, à la Table de concertation créée en amont des changements de la réglementation agroenvironnementale au milieu de la décennie 1990, ou encore aux ententes de principe entre les milieux agricole et municipal qui ont précédé les changements réglementaires dans la gestion du territoire et des activités agricoles.

² Selon les termes de Howlett (2005) et de Howlett, Ramesh et Perl (2009).

³ Créés par le *Projet de loi no 23 : Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*.

⁴ Créés par la Politique nationale de l'eau.

⁵ Appuyés techniquement et financièrement par le MAPAQ.

⁶ Demandés dans les Orientations gouvernementales en matière de protection des activités et du territoire agricole et appuyés techniquement et financièrement par le MAPAQ.

alloués. Ici, les partenaires du MAPAQ sont principalement l'UPA et, dans certains cas, la Coop Fédérée, l'AQINAC ou d'autres représentants des entreprises agroalimentaires. Ainsi, contrairement aux deux points précédents, ces partenariats gouvernementaux intègrent peu d'acteurs en provenance des milieux de l'environnement et de la santé. Par contre, les ministères et acteurs publics responsables de l'environnement et de la santé publique prennent une plus grande place dans le secteur agricole entre 1990 et 2010.

10.4 Diversification des acteurs publics et transition vers une gouvernance multiniveaux

Historiquement, les politiques agricoles sont surtout associées aux interventions du MAPAQ et aux organismes sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec¹, et plus particulièrement à ce que plusieurs nomment les piliers de la politique agricole québécoise, soit les programmes de financement et de prêts agricoles, l'assurance-récolte, l'ASRA, la mise en marché collective et la gestion de l'offre. La période 1990-2010 est marquée par la diversification des acteurs publics et des niveaux d'intervention. Deux éléments peuvent être distingués.

Premièrement, l'intervention d'autres ministères que le MAPAQ s'intensifie dans le secteur agricole, notamment celle du *Ministère de l'environnement* (réglementation agroenvironnementale) et celle du *Ministère de la santé* (orientations en lien avec la saine alimentation et d'autres enjeux de santé publique). Le *Ministère des affaires municipales* ainsi que les MRC et les municipalités (niveau local d'intervention) voient aussi leur rôle s'accroître dans la planification et l'aménagement du territoire agricole ainsi que dans la gestion des odeurs agricoles. L'intervention accrue de ces autres acteurs publics favorise une meilleure prise en compte du référentiel sur les attentes sociétales en agriculture. Elle amène également les différents ministères à interagir de plus en plus, ce qui ne se fait toutefois pas sans heurts. Le Vérificateur général du Québec et son Commissaire au développement durable feront d'ailleurs quelques rappels à l'ordre à cet effet, invitant

¹ La Financière agricole du Québec (et les organismes desquels elle est issue), la Régie des marchés agricoles et alimentaires et la Commission de protection du territoire agricole.

différents ministères à mieux collaborer. Cette interaction accrue entre ministères, malgré ses difficultés, est source d'un apprentissage à double sens. Par exemple, le MAPAQ apprivoise au fil des années les impératifs environnementaux liés à l'agriculture tandis que le *Ministère de l'environnement* apprivoise les impératifs économiques et de rentabilité de ce secteur.

Deuxièmement, l'agriculture est de plus en plus mondialisée et influencée par des référentiels internationaux, dont certains contribuent à la prise en compte d'enjeux en lien avec les attentes sociétales : la santé publique, portée par l'Organisation mondiale de la santé, la diversité biologique, portée par la Convention sur la diversité biologique, et les changements climatiques, portés par le Protocole de Kyoto. Néanmoins, c'est le référentiel de libre-marché et de la libéralisation du commerce, porté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui influence le plus directement les discours des acteurs gouvernementaux et agricoles au Québec. Ainsi, les instruments de la politique agricole québécoise s'ajustent à la montée du référentiel sur la libéralisation du marché et du commerce. Ces ajustements toutefois se font sans que le référentiel dominant sur la protection des revenus agricoles ne soit remplacé. Ils sont similaires à des changements programmatiques¹, ou encore de premier et de deuxième ordres², et touchent l'ASRA et la gestion de l'offre.

- La position de l'ASRA dans l'offre globale de programmes de protection des revenus agricoles au Québec s'amointrit. En effet, l'ASRA, qui était le principal programme de protection des revenus avant 2002, s'arrime de plus en plus avec les programmes canadiens devenus obligatoires. Ces derniers répondent aux impératifs de l'OMC en offrant une protection des revenus « découplée », basée sur le revenu global de l'entreprise (et non pas sur la stabilisation du revenu unitaire par produit comme le fait l'ASRA).

¹ En utilisant le terme de Skogstad (2008).

² En utilisant les termes de Hall (1993).

- Les mécanismes de fixation des prix et du calcul des coûts de production de la gestion de l'offre s'ajustent pour favoriser la compétitivité des acheteurs; ces ajustements se font dans un contexte où les volumes d'importation de produits sous gestion de l'offre (ou de leurs composantes) consentis ou tolérés par le gouvernement fédéral, tout en restant faibles, augmentent.

En résumé, entre 1990 et 2010, si le MAPAQ et les organismes sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (La Financière agricole du Québec, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, la Commission de protection du territoire agricole du Québec) restent des joueurs clés, ils sont influencés par les discours et partagent de plus en plus d'orientations ou de responsabilités avec d'autres acteurs publics situés à différents niveaux d'intervention :

- local (ex. : municipalités et MRC);
- provincial (ex. : *Ministère de l'environnement*, *Ministère de la santé* et *Ministère des affaires municipales*);
- fédéral (ex. : Agriculture et Agroalimentaire Canada)
- international (ex. : OMC et OMS).

Ainsi, les politiques agricoles au Québec évoluent vers une gouvernance multiniveaux, dans laquelle les interventions des acteurs publics (locaux, provinciaux, fédéraux et internationaux) sont de plus en plus interdépendantes (figure 10.3).

Figure 10.3 Principaux acteurs publics œuvrant en agriculture, selon leurs milieux d'appartenance et leurs paliers territoriaux, vers 2010 au Québec

Cercle bleu : alimentation animale et intrants agricoles (ex.: pesticides, engrais)

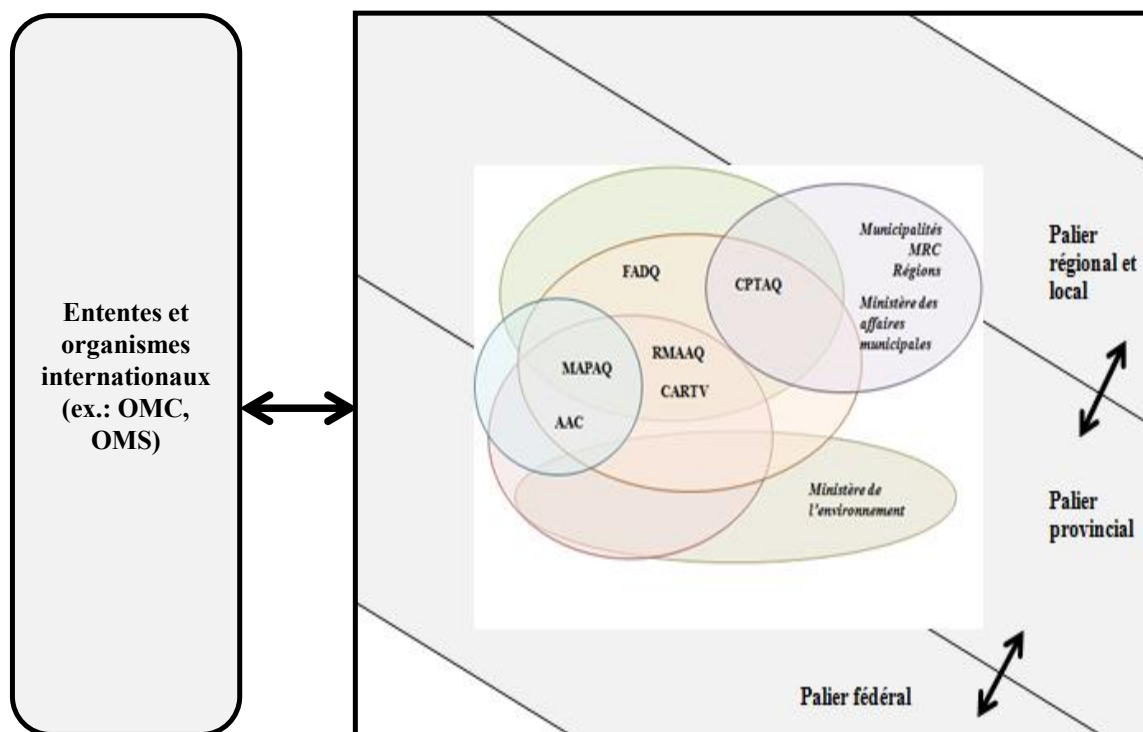
Cercle orange : production agricole

Cercle rouge : transformation, distribution et vente au détail alimentaires

Cercle vert : consommateurs et citoyens

Cercle kaki : environnement

Cercle mauve : municipal



AAC: Agriculture et Agroalimentaire Canada

CARTV: Conseil des appellations réservées et des termes valorisants (du Québec)

CPTAQ: Commission de protection du territoire agricole du Québec

FADQ: La Financière agricole du Québec

MAPAQ: Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec

MRC: Municipalités régionales de comté

RMAAQ: Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

OMC: Organisation mondiale du commerce

OMS: Organisation mondiale de la santé

Source: Auteure

En même temps que se diversifient les acteurs publics intervenant en agriculture, on assiste à une diversification des instruments politiques agricoles.

10.5 Diversification des instruments politiques

La période 1990-2010 se caractérise, nous l'avons vu précédemment, par le maintien et les ajustements des instruments de la politique agricole associés au référentiel historique de la protection des revenus agricoles, notamment l'ASRA et la gestion de l'offre. Cette période se caractérise également par la diversification des instruments politiques concernant l'agriculture : de nouveaux instruments sont créés, que l'on peut associer aux deux grands référentiels en développement, celui sur le libre-marché et celui sur les attentes sociétales. Ce constat confirme que cette période, que nous présentons ici en trois points, est caractérisée par la cohabitation de ces grands référentiels.

Premièrement, la période 1990-2010 voit le maintien, avec des ajustements, des instruments de régulation des marchés et de protection des revenus agricoles, notamment l'ASRA et la gestion de l'offre. Cependant, aucun nouvel instrument de régulation des marchés n'est mis en place au cours de cette période pour contrôler, par exemple, les prix des aliments destinés aux consommateurs ou encore les pratiques commerciales des distributeurs alimentaires, tels que souhaités par certains acteurs. Le MAPAQ privilégie l'appui à la concertation entre les acteurs de la filière agroalimentaire (afin qu'ils échangent et coopèrent mieux) plutôt qu'une régulation accrue des pouvoirs de marché de ces acteurs.

Deuxièmement, cette période voit évoluer les cadres réglementaires en matière d'agroenvironnement, de pesticides, de gestion des odeurs agricoles et d'aménagement du territoire agricole. Ainsi, le gouvernement québécois met en place de nouveaux instruments pour réguler les actions du secteur agricole en fonction du grand référentiel des attentes sociétales. En complément, il appuie le développement de l'information, des connaissances et de la sensibilisation dans ces domaines et offre des aides financières aux entreprises agricoles pour les aider à s'adapter aux nouvelles exigences et pour améliorer leurs performances environnementales et mieux cohabiter avec leurs voisins.

Troisièmement, d'autres nouvelles formes d'interventions publiques peuvent être associées à la fois aux grands référentiels du libre-marché et des attentes sociétales :

- a) des instruments d'information permettant aux consommateurs de faire des choix éclairés, tel que l'appui et l'encadrement des certifications biologiques (et autres types de certification), ainsi que l'appui à l'identification de l'origine des aliments comme Aliments du Québec et les identifiants régionaux (ex.: Le Bon Goût Frais des Îles de la Madeleine);
- b) des appuis techniques et financiers à l'agriculture de proximité et aux circuits courts de commercialisation;
- c) des instruments d'information visant la réduction des risques par l'encadrement de la traçabilité et la mise en place de systèmes de surveillance des risques de zoonose, de l'antibiorésistance et des résidus de pesticides sur les aliments.

En somme, l'évolution des instruments entre 1990 et 2010 s'est matérialisée par l'ajout d'instruments à ceux déjà en place et par une diversification des instruments matérialisant la cohabitation de différents référentiels, mais sans que l'on puisse constater un accord des acteurs sur un changement complet de référentiel. Cette période de cohabitation des trois grands référentiels (protection des revenus agricoles, libre-marché, attentes sociétales) et de différents instruments en lien avec l'un ou l'autre de ces référentiels montre qu'il a été possible pour les acteurs de faire consensus sur une série de modifications aux instruments et à la création de nouveaux instruments, que l'on peut associer à des changements de premier et de deuxième ordres tel que le propose Peter Hall (1993), sans que ne soit formalisé un changement complet des grands objectifs des politiques agricoles (ou changement de troisième ordre). Ainsi, la période 1990-2010 a été une période de reformulation du référentiel dominant depuis la Deuxième Guerre mondiale, celui sur la protection des revenus agricoles, dans un contexte d'émergence de deux nouveaux grands référentiels, celui sur le libre-marché et celui sur les attentes sociétales.

Cette diversification des instruments amplifie le défi de la coordination ou, dit autrement, de la mise en cohérence des interventions gouvernementales. Les analyses des sources

documentaires réalisées dans ce cadre de cette thèse montre que ce défi a été réalisé partiellement par le gouvernement du Québec.

10.6 Coordination partielle des instruments politiques

Au cours de la période étudiée (1990-2010), le gouvernement québécois a relevé partiellement le défi de la coordination et de la mise en cohérence des instruments en mettant en place différents mécanismes de coordination : volontaires, administratifs et législatifs. Ces tentatives reflètent bien la difficulté que pose la recherche de l'atteinte des objectifs d'un développement agricole dit durable et des quatre grandes dimensions que ce concept recouvre.

Un premier type de mécanisme met en lien et favorise le dialogue et le choix d'objectifs et d'actions communs par des acteurs diversifiés. Par exemple, lors de la définition et de la mise en œuvre de stratégies provinciales en lien avec des attentes sociétales (agroenvironnement, gestion des odeurs, bien-être des animaux, pesticides, antibiorésistance), le gouvernement rassemble dans divers comités/groupes de travail et de suivi, des ministères agricoles (MAPAQ, AAC) et non agricoles (*Ministère de l'environnement, Ministère de la santé, Ministère des affaires municipales*). Ces divers comités rassemblent généralement aussi des acteurs agricoles, comme l'UPA et la Coop Fédérée ainsi que, dans quelques cas, des acteurs civils non agricoles, notamment des milieux environnemental et municipal. Par ces mécanismes, le gouvernement cherche à coordonner l'action d'acteurs diversifiés, mais œuvrant au même palier territorial (provincial).

À ces mécanismes basés sur la participation des acteurs, s'ajoute une catégorie de mécanismes, que nous qualifions d'administratifs, qui permettent d'arrimer les interventions gouvernementales. Pensons notamment à l'arrimage des programmes provinciaux (ASRA, Agri-Québec, Agri-Québec Plus) et fédéraux (Agri-Stabilité, Agri-Investissement) de protection des revenus agricoles par La Financière agricole du Québec ou encore l'arrimage des programmes de financement provincial et fédéral de services-conseils par les Réseaux Agriconseils. Ce type de mécanismes favorise la coordination

d'instruments visant des objectifs similaires, mais issus de juridictions différentes (provinciale et fédérale).

Des mécanismes législatifs et réglementaires, comme l'écoconditionnalité, visent quant à eux la coordination d'instruments avec des objectifs différents (économique et environnemental), mais issus de ministères de la même juridiction (provinciale). En effet, rappelons que les entreprises agricoles doivent démontrer, à partir du milieu des années 2000, qu'elles respectent certains critères prévus aux règlements découlant de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour avoir accès aux versements de programmes administrés par La Financière agricole du Québec ou par le MAPAQ. La coordination de cadres réglementaires relevant de lois différentes, par exemple la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, est un autre exemple de ce type de mécanisme. La coordination se fait, dans un premier temps, par l'adoption de projets de lois qui modifient simultanément plusieurs lois provinciales, comme celles précédemment mentionnées, et qui, dans un deuxième temps, s'opérationnalise à l'échelon local (MRC, municipalités).

Ces exemples de coordination montrent que les efforts de cohérence des gouvernements pour arrimer leurs instruments d'intervention sont bien réels, mais partiels. En effet, les mécanismes mis en place visent la coordination entre des instruments privilégiant une ou deux dimensions du développement durable (économique, environnementale, sociale ou politique), mais pas entre des instruments qui cherchent explicitement à concilier les quatre dimensions du développement durable. Sur ce dernier point, des efforts ont été initiés par le gouvernement québécois lors de l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006. Cette dernière oblige en effet tous les ministères et organismes gouvernementaux à prendre en compte dans le cadre de leurs différentes interventions 16 principes¹ touchant toutes les dimensions du développement durable (article 6). Plusieurs ministères et organismes

¹ Santé et qualité de vie, équité et solidarité sociales, protection de l'environnement, efficacité économique, participation et engagement, accès au savoir, subsidiarité, partenariat et coopération intergouvernementale, prévention, précaution, protection du patrimoine culturel, préservation de la biodiversité, respect de la capacité de support des écosystèmes, production et consommation responsables, pollueur payeur, internalisation des coûts.

gouvernementaux, dont le MAPAQ et La Financière agricole du Québec, font état dans leurs rapports annuels de gestion de leurs démarches pour mieux intégrer ces principes lorsqu'ils mettent en place ou révisent des instruments politiques.

En somme, l'intervention gouvernementale en agriculture s'est diversifiée et, ce faisant, complexifiée au Québec entre 1990 et 2010. C'est dans ce contexte que les gouvernements ont mis en place divers mécanismes pour coordonner et assurer la cohérence de leurs interventions. Ces efforts de mise en cohérence n'ont cependant favorisé que partiellement la coordination des dimensions économique, sociale, environnementale et politique du développement agricole. L'analyse montre néanmoins une volonté de faire passer l'action publique en agriculture d'une gouvernance traditionnelle à une gouvernance davantage intersectorielle et multiniveaux.

Nos analyses, en plus de favoriser une meilleure compréhension de l'évolution de la politique agricole québécoise, contribuent également, plus largement, à l'avancement des approches cognitives en analyse de politique publique.

10.7 Contribution à l'analyse cognitive des politiques publiques

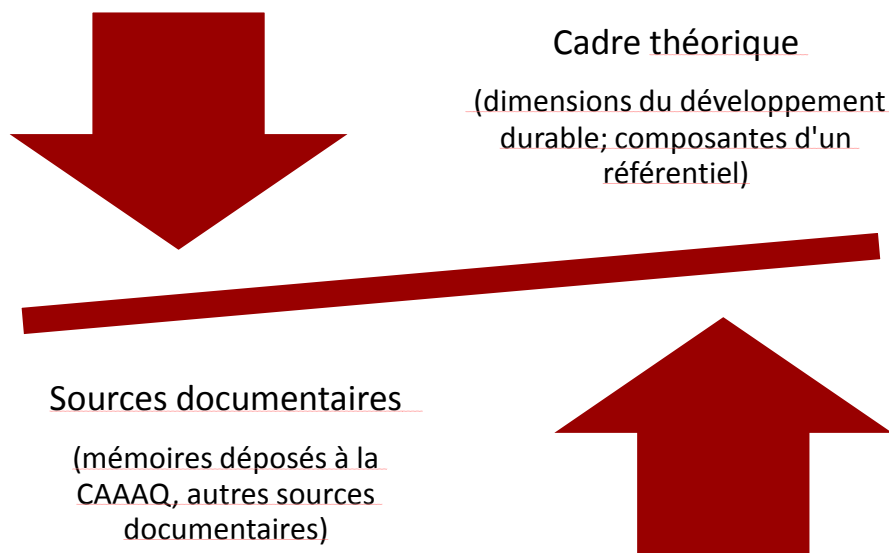
Parmi les contributions de cette thèse aux approches cognitives en analyse de politiques publiques, soulignons deux apports originaux importants : 1) une stratégie d'analyse reposant sur l'abduction; 2) la combinaison de différents concepts théoriques proposés par la littérature (acteurs, instruments, référentiels politiques) pour analyser et comprendre les phases d'évolution de l'action publique en agriculture.

10.7.1 Stratégie d'analyse, référentiel et développement durable

La stratégie d'analyse de notre thèse est basée, rappelons-le, sur une approche méthodologique inspirée du principe d'abduction, soit un va-et-vient constant entre le cadre théorique et les données (sources documentaires). Deux éléments de ce cadre théorique ont guidé l'analyse des mémoires des acteurs présentés à la CAAAQ et des autres sources documentaires :

- les quatre dimensions d'un développement agricole durable : économique, environnementale, politique, sociale;
- les quatre composantes d'un référentiel, selon Muller (2009) : normes (écarts entre la situation présente et ce qui est souhaité), algorithmes (relations causales perçues), symboles (ou images) et valeurs (représentations fondamentales de ce qui est bien et de ce qui est mal).

Figure 10.4 Stratégie d'analyse



Source: auteure

La combinaison de ces éléments a été un outil d'analyse puissant pour classer, analyser et interpréter nos informations. Elle a permis d'identifier et d'expliquer les discours des acteurs québécois sur l'agriculture et de démontrer que les trois grands référentiels (protection des revenus agricoles, libre-marché, attentes sociétales), qui cohabitent dans le secteur agricole du Québec entre 1990 et 2010, ne sont pas monolithiques et peuvent être décomposés en plusieurs (sous) référentiels et discours d'acteurs.

Le cadre conceptuel développé par Muller (2009), qui cherche, entre autres, à expliquer les changements dans les politiques agricoles par les ajustements entre les référentiels global et

sectoriel, ne permettait cependant pas d'expliquer tous les changements constatés dans l'action publique en agriculture au Québec. Cela peut s'expliquer par le fait que le contexte de l'action publique en agriculture est plus complexe dans la période 1990-2010, notamment depuis 2000, comparativement à la période au cours de laquelle Muller a développé son cadre d'analyse. Cette complexification s'explique par la multiplication des instruments et des niveaux d'intervention (local, régional, national, fédéral, international), mais également par la segmentation et l'éclatement des discours des acteurs. Dans ce contexte, c'est plutôt en combinant plusieurs concepts, empruntés à plusieurs cadres de l'analyse cognitive des politiques publiques, qu'il nous a été possible de poser l'hypothèse générale de l'existence de quatre phases (émergence, développement, maturation et reformulation) dans l'évolution de l'action publique.

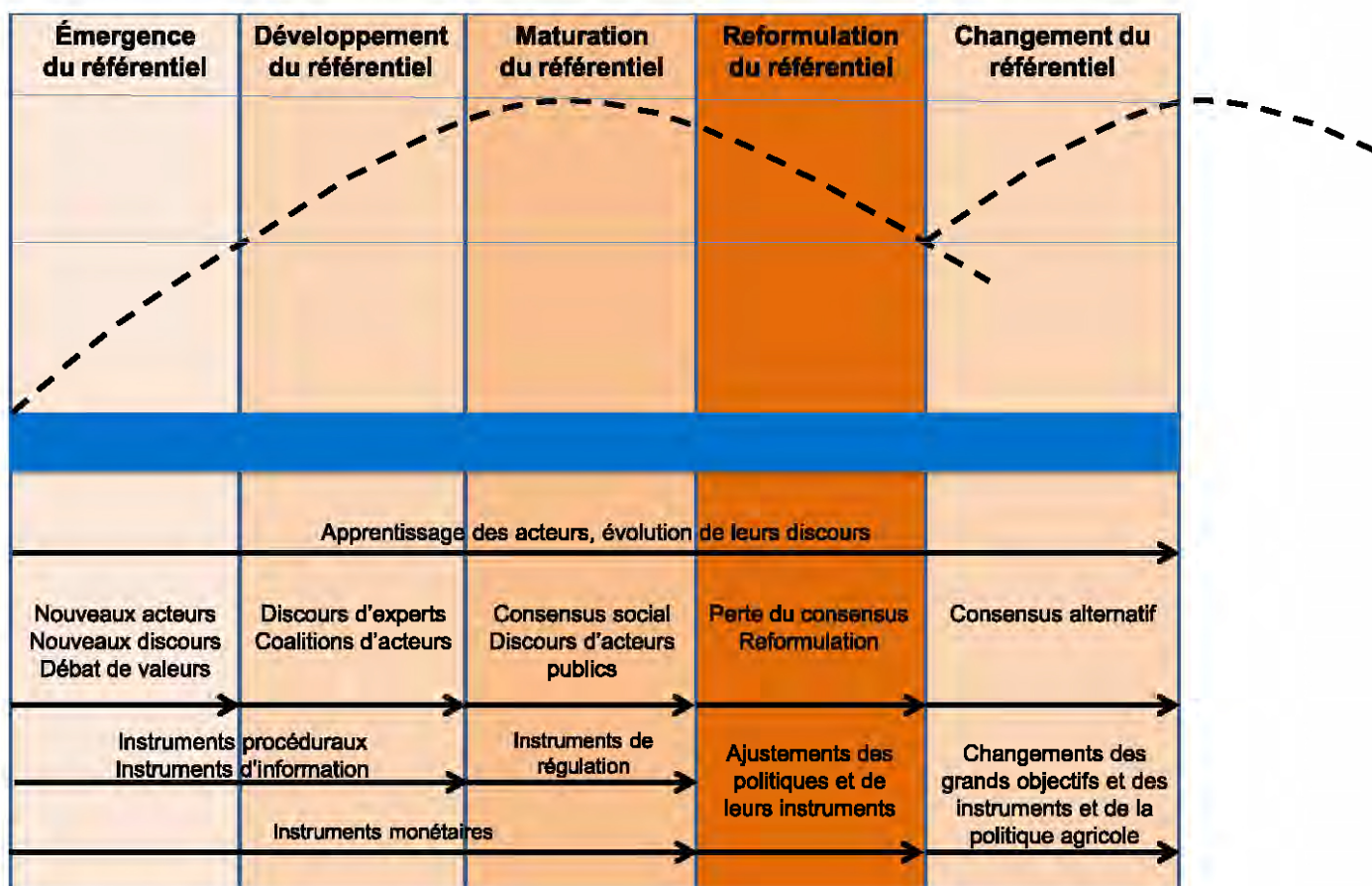
Ces phases ont été la clé pour comprendre les changements dans l'action publique en agriculture au Québec durant la période 1990-2010. Elles pourraient servir aussi, selon nous, de cadre d'analyse pour comprendre l'évolution de l'action publique dans d'autres contextes.

10.7.2 Phases d'évolution de l'action publique

Notre thèse montre que l'évolution de l'action publique obéit à une dynamique complexe en quatre phases : émergence, développement, maturation et reformulation. À chacune de ces phases (figure 10.5) est associée, pour un référentiel donné, une combinaison d'acteurs (publics, experts, de la société civile), de discours et d'instruments (procéduraux, d'information, financiers, de régulation). Ces dynamiques, et les tentatives faites par les acteurs, dont le gouvernement, pour les coordonner, mises en lumière et expliquées dans nos analyses, confirment, sous réserve de certains ajustements, la plupart de nos hypothèses¹.

¹ Parmi ces ajustements, indiquons notamment que les gouvernements ne mettent pas en place des instruments monétaires seulement dans la phase de maturation, mais également dans les phases précédentes. Dans les phases d'émergence et de développement, les instruments monétaires favorisent surtout le développement et la diffusion de connaissances et d'informations, tandis que dans la phase de maturation, les instruments monétaires agissent plus directement sur les changements de comportement des acteurs.

Figure 10.5 Phases d'évolution de l'action publique



Source: auteure

Dans la phase d'émergence, un nouveau référentiel apparaît dans l'espace public. Plusieurs référentiels ont émergé durant la période 1990-2010 en agriculture au Québec; par exemple ceux en lien avec la libéralisation des marchés et du commerce et avec la croissance des exportations (dans la décennie 1990) ou encore ceux associés aux attentes sociétales et à des enjeux comme la qualité de l'eau et les fertilisants agricoles, les pesticides, la cohabitation et la gestion des odeurs agricoles. Ces référentiels sont portés par des discours nouveaux pouvant provenir :

- de l'extérieur du Québec, notamment d'acteurs internationaux comme l'OMC dont la pensée a influencé les acteurs agricoles et gouvernementaux québécois particulièrement durant la décennie 1990 ;

- de nouveaux acteurs québécois ayant des membres agricoles et non agricoles (ex.: Équiterre fondée en 1993 et l'Union paysanne fondée en 2001) d'acteurs externes au secteur agricole, des milieux municipaux, environnementaux, consommateurs, citoyens, de la santé publique, qui ont inspiré la prise en compte d'attentes sociétales par le secteur agricole surtout durant la décennie 2000.

Dans la phase d'émergence s'installe une période de débats et d'apprentissage entre les acteurs portant les nouveaux référentiels et les acteurs agricoles portant les référentiels déjà en place, chacun d'eux cherchant à imposer ses valeurs et ses positions, mais étant conduit en même temps à entendre et à prendre en considération les valeurs et les positions des autres acteurs. Durant cette phase d'émergence, la coordination des acteurs est généralement faible, mais pourra devenir plus grande si le référentiel fait de nouveaux adeptes et gagne suffisamment en popularité et légitimité pour passer à une phase de développement. Dans cette phase d'émergence, le gouvernement intervient essentiellement par des instruments procéduraux, par exemple, en organisant ou en participant à l'organisation, entre autres, de consultations, de sommets, de conférences et de colloques, ou en appuyant le développement et la mission de certains acteurs (ex.: organismes de bassins versants); ou encore par des instruments d'information, par exemple en finançant des études ou en implantant des programmes de surveillance et de suivis sur des enjeux spécifiques (ex.: pesticides, antibiotiques). Cela contribue à la diffusion d'information et de nouveaux discours ainsi qu'aux débats sur la place publique.

Certains référentiels (mais pas tous) passent de la phase d'émergence à une phase de développement s'ils font suffisamment consensus parmi les acteurs du secteur agricole et sont ajustés aux référentiels globaux et portés par l'ensemble de la société québécoise. Quelques-uns des référentiels qui ont émergé dans la période 1990-2010 sont passés au stade de développement, dont tous les référentiels émergents nommés précédemment. D'autres sont restés dans la phase d'émergence, notamment ceux portant sur la conservation de la biodiversité dans les milieux agricoles et sur les liens entre agriculture et saine alimentation, parce que les conditions socioéconomiques et politiques n'étaient pas

favorables à leur mise à l'agenda politique et à leur développement. Ces conditions favorables pourraient toutefois, dans un autre contexte ou une autre période, être réunies.

Le développement d'un référentiel est favorisé lorsque des acteurs, internes ou externes au gouvernement, investissent des ressources pour documenter et analyser les enjeux qui le sous-tendent (instruments d'information). Un des rôles du gouvernement à cette étape peut être d'appuyer (ou non) ces initiatives en finançant, ou en les produisant lui-même, des rapports d'expertise, des sites internet spécialisés ou d'autres sources d'information. Par exemple, le développement du référentiel sur la croissance et le libre marché dans les années 1980 et 1990 a été favorisé par les études produites par de nombreux experts et économistes néolibéraux provenant notamment de *think tank* privés et du milieu universitaire. Pour leur part, plusieurs référentiels en lien avec les attentes sociétales ont été documentés en amont des deux grandes consultations agricoles tenues par le BAPE (2003) et la CAAAQ (2008). Plusieurs experts des milieux privés et universitaires ont alors été mandatés par les commissaires responsables pour approfondir des enjeux agricoles jusque là peu documentés. Par ailleurs, historiquement concentrés dans les facultés spécialisées des universités Laval, McGill (Collège Macdonald) et de Montréal (faculté de médecine vétérinaire), les champs d'études liés à l'agriculture se sont multipliés dans d'autres facultés au Québec entre 1990 et 2010. Pensons, par exemple, aux rapports et mémoires sur l'agriculture produits par des chercheurs de différents départements, chaires, centres de recherche spécialisés en environnement, en développement durable, en santé publique et en développement territorial. Ces divers éclairages ont contribué au développement de plusieurs référentiels sous-jacents aux attentes sociétales face à l'agriculture.

D'autre part, la création d'alliances (coalitions) fortes entre des acteurs de la société civile peut également contribuer à faire entrer un nouveau référentiel dans une phase intensive de développement. Plus la coordination entre les acteurs augmente, plus les échanges et la recherche de consensus entre eux s'intensifient, plus le référentiel se développe. La coordination des acteurs a cependant eu un rôle limité dans le développement de nouveaux référentiels en agriculture au Québec puisque les coalitions agricoles créées entre 1990 et 2010 ont eu une durée de vie plus ou moins longue, leur influence est restée faible ou

encore elles visaient la conservation d'instruments politiques déjà existants plutôt que le changement d'instruments.

Durant la phase de développement d'un référentiel, le gouvernement intervient ici encore en produisant de l'information et de l'expertise. Si un référentiel passe au stade de maturation, les acteurs publics et gouvernementaux peuvent décider d'intervenir plus directement pour contribuer à sa matérialisation. Ils disposent pour ce faire d'instruments structurants, notamment de type monétaire, telles des subventions et des mesures fiscales, mais aussi d'instruments de régulation de type législatif et réglementaire. C'est le cas, par exemple, du référentiel sur la qualité de l'eau et la fertilisation qui s'est développé entre 1990 et 2010 et a fait l'objet de divers programmes, appuis financiers et réglementations. Les gouvernements auraient aussi pu décider d'intervenir directement en offrant eux-mêmes, par exemple, des services aux entreprises. Dans la volonté de réduire ses effectifs, le gouvernement a plutôt choisi de développer des partenariats avec la société civile en créant ou en appuyant notamment la création de l'Institut de développement et de recherche en agroenvironnement et des clubs-conseils en agroenvironnement. Les acteurs qui agissent comme administrateurs de ces organismes jouent un rôle privilégié dans la phase de maturation du référentiel.

Notre thèse, au final, a confirmé qu'une diversité de discours et de (sous) référentiels pouvant être associés au (grand) référentiel sur la croissance et le libre marché et au (grand) référentiel sur les attentes sociétales ont émergé au Québec entre 1990 et 2010. Certains se sont développés, voire même ont atteint la maturation. D'autres ont émergé mais ne se sont pas développés. Quant au (grand) référentiel sur la protection des revenus agricoles et la régulation des marchés, il s'est développé et s'est imposé bien avant la période étudiée. En cherchant à s'arrimer continuellement aux discours et aux positions des acteurs, il a connu une phase de reformulation et d'ajustement entre 1990 et 2010.

10.8 Synthèse et perspectives de recherche

La question générale de notre recherche était la suivante : comment a évolué la gouvernance de l'action publique en agriculture au Québec entre 1990 à 2010 et quelle

place y a pris le concept de développement agricole durable? Quatre ensembles de questions spécifiques ont découlé de cette question générale. Le tableau 10.1 rappelle ces questions spécifiques et synthétise les réponses apportées par notre thèse.

Tableau 10.1 Synthèse des réponses apportées à nos questions spécifiques de recherche

Questions de recherche	Principales réponses
<p>Quels sont les référentiels d'interprétation et d'action des acteurs en matière de développement agricole entre 1990 et 2010 au Québec ?</p> <p>Ces référentiels sont portés par quels acteurs?</p> <p>Quels référentiels ont fait l'objet de discussions et de débats entre les acteurs ?</p> <p>Ces débats ont-ils fait évoluer la pensée des acteurs (ont-ils fait preuve d'apprentissage)?</p>	<p>Les référentiels d'interprétation et d'action des acteurs en matière de développement agricole entre 1990 et 2010 au Québec sont multiples et segmentés et peuvent être regroupés en trois (grands) référentiels.</p> <p>Le référentiel axé sur l'intervention gouvernementale et la protection des revenus agricoles, dominant au sein du secteur et des acteurs agricoles depuis après la Deuxième Guerre mondiale, reste prépondérant entre 1990 et 2010.</p> <p>Néanmoins, ce référentiel a entamé une phase de reformulation et de cohabitation avec deux autres référentiels concurrents, dans un contexte où les acteurs qui influencent les politiques agricoles sont plus nombreux et ont des discours de plus en plus diversifiées face au développement agricole.</p> <p>Premièrement, le référentiel du libre-marché, porté notamment par l'OMC, prône la libéralisation du commerce, la croissance agricole par les exportations et la réduction de l'intervention gouvernementale en agriculture.</p> <p>Deuxièmement, le référentiel sur les attentes sociétales déplace l'attention des attentes du monde agricole vers celles des consommateurs d'aliments et des citoyens. Ces dernières attentes sont portées par les discours de nouvelles organisations ayant à la fois des membres citoyens et agriculteurs, comme Équiterre et l'Union paysanne, ainsi que par les discours d'acteurs externes au secteur agricole, provenant des milieux municipaux, environnementaux, consuméristes, citoyens et de la santé publique.</p> <p>Avec l'arrivée de ces deux référentiels concurrents, une phase de reformulation et d'ajustement du référentiel sur la protection des revenus agricoles s'installe et un processus d'apprentissage entre les acteurs portant ces différents référentiels s'initie, à la recherche de compromis au sujet des formes que devrait prendre l'action publique et l'intervention gouvernementale dans le secteur agricole.</p>

Questions de recherche	Principales réponses
<p>À quels instruments politiques ces référentiels sont-ils associés?</p> <p>Ces instruments sont de quels types ?</p> <p>Quels sont les instruments qui ont fait l'objet de débats, d'ajustements ou de modifications majeures durant la période 1990-2010?</p>	<p>La cohabitation des trois grands référentiels se confirme au plan des instruments. En effet, durant la période 1990-2010, les instruments de la politique agricole associés au référentiel historique de la protection des revenus agricoles, telles l'ASRA et la gestion de l'offre, sont maintenus tout en étant ajustés.</p> <p>D'autre part, le référentiel du libre-marché et celui sur les attentes sociétales s'opérationnalisent par la diversification des acteurs du secteur public intervenant dans le secteur agricole ainsi que par la diversification des instruments politiques qu'ils conçoivent et mettent en œuvre.</p> <p>L'action publique en agriculture au Québec a ainsi évolué vers une gouvernance multiniveaux, dans laquelle les interventions du MAPAQ se conjuguent de plus en plus avec celles d'acteurs publics locaux (ex: MRC), d'autres acteurs provinciaux (ex: <i>Ministère de l'environnement</i>, <i>Ministère de la santé</i>, <i>Ministère des affaires municipales</i>), d'acteurs fédéraux (ex: AAC) et d'acteurs internationaux (ex.: OMC) .</p> <p>De plus, de nouveaux instruments se mettent en place en parallèle ou en complémentarité aux piliers traditionnels des politiques agricoles. Pensons notamment aux instruments d'information mis en place pour faciliter les choix éclairés des consommateurs (ex.: certification d'aliments) ou encore au renforcement des cadres réglementaires en matière d'agroenvironnement, de pesticides, de gestion des odeurs agricoles et d'aménagement du territoire agricole.</p>
<p>Par quels processus et mécanismes de coordination (des acteurs, des instruments et des référentiels) s'est faite la gouvernance de l'action publique en agriculture au cours de cette période?</p> <p>Peut-on dire que cette gouvernance s'inspire du concept de développement durable, c'est-à-dire qu'elle favorise la coordination des dimensions économique, sociale, environnementale et politique (équité) du développement agricole ?</p>	<p>La coordination de l'action publique en agriculture reste partielle et limitée entre 1990 et 2010. Pour ce qui est des acteurs qui portent des discours et des référentiels différents, les alliances et coalitions formelles ont une durée et une influence réduite. Du côté des instruments, le gouvernement québécois relève partiellement le défi de la coordination et de la mise en cohérence des instruments en mettant en place différents mécanismes volontaires, administratif et législatifs.</p> <p>Dans l'ensemble, ces mécanismes de favorisent pas ou très rarement la coordination simultanée des quatre dimensions (économique, sociale, environnementale et politique) du développement agricole durable, se limitant à coordonner les référentiels, acteurs ou instruments au sein d'une même dimension ou encore entre deux dimensions.</p>

Questions de recherche	Principales réponses
Que nous apprend cette étude de cas du point de vue de l'analyse et du management des politiques publiques en général?	Notre thèse montre que l'évolution de l'action publique obéit à une dynamique en quatre phases : émergence, développement, maturation et reformulation. À chacune de ces phases est associée, pour un référentiel donné, une combinaison d'acteurs (publics, experts, de la société civile), de discours et d'instruments (procéduraux, d'information, financiers, de régulation). L'évolution de ces phases se fait à des périodes et à des rythmes différents selon les référentiels.

L'évolution des référentiels en agriculture au Québec (et ailleurs) reste un champ de recherche encore peu exploré. Ce dernier ouvre des perspectives de recherche nouvelles et prometteuses qu'il y aurait lieu d'approfondir, par exemple l'analyse :

- de l'impact des discours des partis politiques, des changements de gouvernement ou encore des médias sur l'orientation des politiques agricoles;
- de la construction de certains référentiels dont l'influence semble avoir augmenté au Québec depuis 2010 (ex.: OGM, liens entre paysage, patrimoine culturel et agriculture) ;
- des types et du fonctionnement des mécanismes de coordination informels entre les acteurs qui influencent l'action publique en agriculture;
- des types et du fonctionnement des processus d'apprentissage et leur impact sur la transformation des référentiels et des instruments en agriculture;
- de l'évolution de l'action publique en agriculture postérieure à 2010 en recourant aux plus récents développements de l'analyse cognitive des politiques publiques.

Ces nouvelles recherches contribueraient ainsi, dans la suite de notre thèse, non seulement à faire avancer la recherche théorique et empirique sur l'analyse des politiques agricoles en particulier et des politiques publiques en général, mais pourraient aussi permettre d'améliorer la prise de décision et les interventions gouvernementales dans ce secteur.

APPENDICE A : ACTEURS COLLECTIFS (ORGANISMES) DE LA SOCIÉTÉ CIVILE S'INTÉRESSANT À L'AGRICULTURE

Cette liste a été construite à partir de la liste des organismes provinciaux ayant déposé un mémoire à la CAAAQ en 2008 et par des recherches sur Internet de 2010 à 2013.

Légende	
Aucun astérisque :	Cet organisme a déposé un mémoire à la CAAAQ qui a été analysé dans le cadre de cette thèse.
*	Cet organisme a déposé un mémoire à la CAAAQ qui n'a pas été analysé parce que le sujet traité n'était pas en lien avec cette thèse.
**	Cet organisme n'a pas déposé de mémoire à la CAAAQ, mais s'intéresse tout de même à des enjeux agricoles.
***	Cet organisme a déposé un mémoire à la CAAAQ qui n'a pas été analysé parce qu'il apportait peu d'éléments nouveaux ou différents d'autres mémoires analysés.
****	Cet organisme a déposé un mémoire à la CAAAQ qui n'a pas été analysé parce que c'est un mémoire d'un parti politique.

Catégorie d'acteurs	Organismes provinciaux
Associations et ordres professionnels	<p>Services à la production et intrants: Association des conseillers et conseillères en agroenvironnement du Québec Association des ingénieurs en agroalimentaire du Québec Association des professionnels en irrigation du Québec Association des médecins vétérinaires praticiens** Association des vétérinaires acupuncteurs du Canada** Association des vétérinaires en industrie animale** Association des vétérinaires de santé publique** Association des vétérinaires du gouvernement du Québec** Réseau d'expertise en gestion agricole Ordre des agronomes du Québec Ordre des ingénieurs du Québec** Ordre des médecins vétérinaires du Québec Ordre des technologues professionnels du Québec</p> <p>Consommation, alimentation et restauration: Ordre des chimistes du Québec Ordre professionnel des diététistes du Québec Société des chefs, cuisiniers et pâtisseries du Québec</p> <p>Autres: Association des aménagistes régionaux du Québec Barreau du Québec Société des professeurs de géographie du Québec</p> <p><i>NB : Un mémoire conjoint a été déposé à la CAAAQ par les ordres suivants : agronomes, chimistes, médecins vétérinaires, diététistes.</i></p>

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Organismes provinciaux</i>
Conseil et expertise	<p>Conseil et expertise en production: Centre de développement du porc du Québec inc. Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole (ACER) Centre d'expertise en gestion agricole** Centre d'expertise en production ovine du Québec Centre d'expertise sur les produits agroforestiers Coordination des clubs-conseils en agroenvironnement Coordination des réseaux Agriconseils** Fédération des groupes conseils agricoles du Québec Institut québécois du développement de l'horticulture ornementale Réseau des Centres régionaux d'établissement en agriculture du Québec Valacta – Le centre d'expertise en production laitière du Québec</p> <p>Autres: Agrinova Alliance pour l'innovation en agroalimentaire Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec Cintech agroalimentaire Groupe R&D innovation et crédits d'impôt RS&DE pour l'agriculture et l'agroalimentaire <i>NB : Un mémoire conjoint a été déposé à la CAAAQ par Agrinova et Cintech agroal.</i></p>
Consommation et alimentation	Coalition des associations de consommateurs du Québec** Option consommateurs Union des consommateurs Coalition de mobilisation politique (qui regroupe notamment l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons; Équiterre; Option consommateurs; le Regroupement des cuisines collectives du Québec; avec l'appui de l'Union des consommateurs et de l'Ordre professionnel des diététistes)
Restauration	Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires
Coopération	Conseil québécois de la coopération et de la mutualité Coop fédérée <i>NB : Caisses Desjardins – voir institutions financières</i>
Développement régional et rural, paysage, agrotourisme	Association de l'Agrotourisme et du Tourisme gourmand Conseil du paysage québécois Fédération québécoise des coopératives de maisons familiales rurales Réseau des Sociétés d'aide au développement des collectivités Solidarité rurale du Québec
Distribution, vente au détail	Association des détaillants en alimentation du Québec Association des marchés publics du Québec Association québécoise de la distribution de fruits et légumes Conseil canadien des distributeurs en alimentation
Exportation	Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada
Certification origine des aliments	Aliments du Québec Conseil des appellations réservées et des termes valorisants

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Organismes provinciaux</i>
Certification et qualité	Agri-traçabilité Bureau de normalisation du Québec
Environnement	Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau - Eau Secours ! inc. Équiterre Greenpeace Nature Québec Regroupement des organisations de bassins versants du Québec Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec Regroupement québécois contre les OGM Réseau québécois des groupes écologistes Semences du patrimoine Canada Sierra Club du Canada
Formation et recherche	Environnement: Chaire de recherche en éducation relative à l'environnement (UQAM) Chaire de responsabilité sociale et de développement durable (UQAM) Chaire en paysage et environnement (Université de Montréal) Forum Institut des sciences de l'environnement (UQAM) Institut de recherche et de développement en agroenvironnement Production, transformation, distribution: Collège Macdonald (Université McGill) Faculté de médecine vétérinaire (Université de Montréal) Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation (Université Laval) Santé: Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels Institut national de santé publique du Québec Autres: Direction du développement et des relations publiques (Université du Québec) Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue Institut économique de Montréal (<i>Think thank</i> financé par des sources privées)
Intrants	Association des fabricants d'engrais du Québec Association des négociants en céréales du Québec Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière Centre d'insémination artificielle du Québec Centre d'insémination porcine du Québec** Conseil québécois des races laitières CropLife Canada Société des éleveurs de porcs du Québec <i>NB : Coop Fédérée – voir Coopération; Groupes environnementaux s'intéressant aux intrants (OGM, semences) – voir environnement</i>
Institutions financières	Association des banquiers canadiens Mouvement Desjardins
Municipalités et MRC	Fédération québécoise des municipalités Union des municipalités du Québec

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Organismes provinciaux</i>
Production – UPA et affiliés	Union des producteurs agricoles (Confédération) Fédération des producteurs acéricoles*** Fédération des producteurs d'agneaux et moutons** Fédération des agricultrices Fédération d'agriculture biologique Syndicat des producteurs de lait biologique Fédération des apiculteurs*** Association des aquaculteurs Fédération des producteurs de bois* Fédération des producteurs de bovins*** Syndicat des producteurs de chèvres*** Fédération des producteurs de cultures commerciales Association des producteurs de fraises et de framboises Fédération des producteurs de fruits et légumes de transformation*** Fédération des éleveurs de grands gibiers*** Fédération des producteurs de lait*** Syndicat des producteurs de lapins** Fédération des producteurs maraîchers*** Fédération des producteurs d'œufs de consommation*** Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation** Fédération des producteurs de pommes*** Fédération des producteurs de pommes de terre*** Fédération des producteurs de porcs*** Quebec Farmers' Association*** Fédération de la relève agricole Syndicat des producteurs en serre Éleveurs de volailles du Québec UPA Développement international
Production – autres associations	Association de défense des producteurs de bovins** Association des érablières et transformateurs des produits de l'érable Association des jardiniers maraîchers du Québec Association des producteurs de gazon Association des vignerons du Québec Association pour le développement de la vini-viticulture du Québec Association québécoise des producteurs en pépinière Céréaliers du Québec Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec** Conseil des entrepreneurs du Québec** Conseil québécois d'horticulture Fédération canadienne de l'agriculture Fédération des producteurs de races patrimoniales Réseau des jeunes maraîchers écologiques Union biologique paysanne Union citoyenne paysanne Union des acériculteurs libres** Union des agriculteurs libres** Union paysanne Union des syndicats apicoles du Québec

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Organismes provinciaux</i>
Entreprises (général)	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante Fédération des chambres de commerce du Québec
Santé	Association Manger Santé Bio Association québécoise des allergies alimentaires Association pour les ingrédients santé en alimentation (mémoire déposé conjointement avec l'Institut des nutraceutiques et des aliments fonctionnels) Au Cœur des familles agricoles Coalition québécoise sur la problématique du poids* Directeur national de la santé publique Fondation Lucie et André Chagnon
Travailleurs et main- d'œuvre	Au bas de l'échelle Agricarrières Centrale des syndicats démocratiques Comité sectoriel de main-d'œuvre du commerce de l'alimentation* Confédération des syndicats nationaux Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
Transformateurs	Alliance de la transformation agroalimentaire Association des abattoirs avicoles du Québec Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation Conseil de l'industrie acéricole Conseil des industriels laitiers du Québec Conseil des viandes du Canada* Société des fromages du Québec* <i>NB : Coop Fédérée – Voir coopération</i>
Tables regroupant des acteurs de l'ensemble de la filière	Association laitière de la chèvre du Québec Filière biologique du Québec Filière cheval du Québec Filière des plantes médicinales biologiques du Québec Table filière des légumes de transformation <i>NB : Parmi les 18 Tables filières encore actives, cinq ont déposé des mémoires à la CAAAQ en 2008.</i> Tables de concertation agroalimentaire du Québec <i>NB : Il existait au total 15 Tables de concertation agroalimentaires régionales actives. En plus des mémoires que plusieurs d'entre elles avaient déposés, elles ont présenté conjointement un mémoire. Nous avons considéré que ce mémoire conjoint était à portée provinciale et nous l'avons analysé.</i> Fédération interdisciplinaire de l'horticulture ornementale du Québec
Autres multiacteurs et coalitions	Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec Coalition G05, pour un modèle agricole équitable, la gestion de l'offre** Groupe de travail sur les politiques canadiennes en matière de sciences et technologies (regroupe notamment des ONG de coopération internationale)

<i>Catégorie d'acteurs</i>	<i>Organismes provinciaux</i>
Jeunesse	Table de concertation des forums jeunesse régionaux du Québec Étudiants et étudiantes de la Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation de l'Université Laval Élèves du MacDonald Campus of McGill University*** <i>NB : Fédération de la relève agricole – voir Production/UPA et affiliés</i>
Autres	Coalition au-delà de l'agriculture industrielle Carrefour BLE Québec Solidaire**** Regroupement des Jardins Collectifs du Québec
TOTAUX: 193 organismes parmi lesquels : 192 organismes de la société civile + un parti politique (identifié par **** dans le tableau); 141 organismes civils ayant signé ou cosigné un mémoire à la CAAAQ qui a été analysé dans le cadre de cette thèse (quelques organismes ont signé ou cosigné plus d'un mémoire); 5 organismes ayant signé ou cosigné un mémoire à la CAAAQ qui n'a pas été retenu dans l'échantillon parce que le sujet traité n'était pas en lien avec cette thèse (*); 32 organismes civils n'ayant pas déposé de mémoire à la CAAAQ, mais qui s'intéressent tout de même à des enjeux agricoles (**); 14 organismes ayant signé ou cosigné un mémoire à la CAAAQ qui n'a pas été retenu dans l'échantillon parce qu'il apportait peu d'éléments nouveaux ou différents d'autres mémoires analysés (***); 155 (141 + 14) organismes de la société civile ayant signé ou cosigné un mémoire à la CAAAQ dont le sujet est en lien avec notre thèse (quelques organismes ont signé ou cosigné plus d'un mémoire); 160 (141 + 14 + 5) organismes de la société civile ayant signé ou cosigné un mémoire à la CAAAQ (quelques organismes ont signé ou cosigné plus d'un mémoire); 187 (141 + 14 + 32) organismes de la société civile s'intéressant à des enjeux agricoles.	

APPENDICE B : CATÉGORIES D'ANALYSE ISSUES DE LA CODIFICATION DES MÉMOIRES DE LA CAAAQ

<i>Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés</i>		<i>Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)</i>	<i>Section de la thèse</i>	<i>Nb de catégo- ries (n=76)</i>
	Accessibilité à la connaissance	Importance de l'accès aux connaissances pour les entreprises agricoles (ex. : services-conseils)	5.1.4	1
		Besoin et manque de connaissances et d'expertises des entreprises et des conseillers agricoles dans différents domaines (ex. : formation, veille, services-conseil, parrainage, mentorat)	(2)	1
		Besoin et manque de conseil ou de recherche multidisciplinaire	(2)	1
		Différents critères de qualité du conseil et de l'accompagnement des entreprises agricoles	(2)	1
Lié à 8	Trop grand pouvoir des multina- tionales	Trop grand pouvoir des multinationales agroalimentaires et des grandes entreprises	5.2.1 et 6.3	1
1	Opposition à l'accrédita- tion unique	Contre l'accréditation unique de l'UPA	5.2.3	1
		(Pour l'accréditation unique de l'UPA)	5.2.3	1
2	Prise en compte de la diversifica- tion des points de vue sur les politiques agricoles	Trop de pouvoir des producteurs agricoles sur les instruments politiques (général)	5.2.4	1
		Trop de pouvoir de l'UPA à La Financière agricole du Québec // dans la mise en marché collective et dans la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	5.2.4	2
		Demande d'une plus grande reconnaissance politique d'acteurs agricoles, agroalimentaires et consommateurs	5.2.5	1

Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés		Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)	Section de la thèse	Nb de catégo- ries (n=76)
3	Pouvoir de marché des producteurs, maintien et ajustement de la mise en marché collective	Conserver la mise en marché collective pour maintenir le pouvoir de marché des producteurs agricoles, mais aussi l'adapter aux nouvelles réalités commerciales	5.2.7	1
		Importance des regroupements des producteurs agricoles pour commercialiser leurs produits (ex. : marchés publics, coopératives, syndicats, etc.) et pour augmenter leur pouvoir de marché	5.2.7	1
Lié à 3	Pouvoir de marché des transforma- teurs alimentaires	Les transformateurs alimentaires ont un grand pouvoir de marché face aux producteurs agricoles	5.2.7	1
4	Pouvoir de marché et critères d'achat des consomma- teurs d'aliments	Standardisation et réduction de la diversité de l'offre d'aliments aux consommateurs	5.2.8	1
		Recherche du prix le plus bas par les consommateurs d'aliments	5.2.8	1
		Consommateurs doivent baser leurs achats d'aliments sur des critères sociaux et environnementaux	5.2.8	1
		Produits agroalimentaires du Québec se démarquent (doivent se démarquer) par des critères de qualité (plusieurs critères sont proposés comme le goût, la valeur nutritive, le terroir, le mode de production).	--	1
		Produits agroalimentaires du Québec se positionnent (doivent se positionner) sur des marchés différenciés	--	1
5	Pouvoir de marché des distributeurs et accès à leurs tablettes	Faciliter l'accès aux tablettes des distributeurs alimentaires pour les producteurs et les transformateurs québécois	5.2.9	1
6	Protection des revenus agricoles	Baisse des revenus agricoles	6.1	1
		Difficulté de maintenir et d'assurer la relève des entreprises et du secteur agricoles	6.1	1

Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés		Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)	Section de la thèse	Nb de catégo- ries (n=76)
7	Croissance, commerce et exportations agricoles	Favorables aux exportations	6.2	1
		Pas favorables aux exportations ou favorables mais à certaines conditions	6.2	1
		Obligation de compétitivité des entreprises agricoles québécoises: elles doivent faire face à la concurrence des entreprises d'ailleurs tant sur les marchés domestiques qu'internationaux	6.2	1
8	Réciprocité du commerce et souveraineté alimentaires	Autonomie politique et souveraineté alimentaire (pouvoir de décider de notre agriculture au Québec)	6.3	1
		Équité entre les pays et réciprocité du commerce	6.3	1
		Autonomie et autosuffisance alimentaire (produire ce dont on a besoin au Québec)	6.3	1
9	Fertilisants agricoles et qualité de l'eau	Agriculture a besoin d'eau	--	1
		Agriculture a des effets négatifs sur la qualité de l'eau et le sol (général)	7.2 et 7.3	1
		Agriculture a des effets négatifs sur la qualité de l'eau (à cause des engrais minéraux)	7.2	1
		Agriculture a des effets négatifs sur la qualité de l'eau (à cause des fumiers)	7.2	1
		Contamination des sources d'eau potable par des sources agricoles (pesticides, antibiotiques, fertilisants)	7.2 et 7.3	1
		Différents moyens pour réduire les impacts négatifs de l'agriculture sur l'eau	7.2	1
		Agriculture doit continuer à réduire ses impacts négatifs sur la qualité de l'eau	7.2	1
Lié à 9	Santé des sols agricoles	Impacts négatifs de l'agriculture sur la santé des sols agricoles	7.2.5	1

Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés		Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)	Section de la thèse	Nb de catégo- ries (n=76)
10	Agriculture et pesticides	Impact négatif des pesticides sur la qualité de l'eau	7.3	1
		Impact négatif des pesticides sur la santé humaine et la qualité des aliments	7.3	1
		Différents moyens pour réduire l'utilisation des pesticides en agriculture	7.3	1
		Résidus de pesticides dans les aliments	7.3 et 8.1	1
11	Biodiversité	Impact négatif de l'agriculture sur la biodiversité	7.4	1
12	Change- ments climatiques	Émissions de gaz à effet de serre agricoles	7.4	1
		Différents moyens pour diminuer l'impact de l'agriculture sur les changements climatiques	7.4	1
		Contribution de l'agriculture à la réduction des gaz à effet de serre (ex. : séquestration de carbone)	7.4	1
	Agriculture et énergie	Produits et rejets agricoles comme sources possibles d'énergies renouvelables, à certaines conditions	(2)	1
		Opposition à la production de maïs pour produire de l'éthanol	(2)	1
	Innocuité des produits agricoles	Importance de la salubrité des aliments en général	8.1	1
		Risques de contamination dans la chaîne alimentaire	8.1	1
13	Zoonoses	Importance de la traçabilité et d'autres mesures pour diminuer les risques des maladies animales et des zoonoses (maladies animales transmissibles à l'homme)	8.1.1	1
14	Utilisation d'antibioti- ques dans les élevages	Ne plus utiliser les antibiotiques pour accélérer la croissance des animaux d'élevage	8.1.2	1
15	Utilisation d'hormones dans les élevages	Ne plus utiliser les hormones pour accélérer la croissance des animaux d'élevage	8.1.2	1

Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés		Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)	Section de la thèse	Nb de catégo- ries (n=76)
16	Agriculture et saine alimentation	Impact de l'alimentation sur la santé : un problème de santé publique	8.2	1
		Perte de la valeur nutritive de produits agricoles (ex. : fruits et légumes) due aux techniques de production	8.2	1
		Aliments issus d'innovations technologiques favorables à la santé (ex. : aliments fonctionnels)	8.2	1
		Produits agricoles favorables à la santé (ex. : fruits et légumes)	8.2	1
		Effets favorables pour la santé des produits biologiques	8.2	1
	Agriculture et santé humaine	Impact positif de l'horticulture sur la santé psychologique	(2)	1
		Détresse psychologique grandissante chez les producteurs agricoles	(2)	1
17	Agriculture et développe- ment de la ruralité	Apport de l'agriculture au développement socioéconomique des milieux ruraux	9.1	1
		Secteurs de production qui favorisent le développement de la ruralité	9.1	1
18	Cohabitation entre le monde agricole et non agricole	Constats des problèmes de cohabitation entre le monde agricole et non agricole	9.2	1
		Différents moyens pour favoriser une bonne cohabitation entre le monde agricole et non agricole	9.2	1
19	Protection des activités agricoles et accès aux terres	Problèmes d'accès à la terre agricole	9.3	1
		Pression de l'urbanisation sur la disponibilité de terres agricoles	9.3	1

Thèmes (n=32), Incluant les 19 référentiels numérotés		Catégories d'analyse (discours) issues de l'analyse des mémoires présentés par des acteurs provinciaux à la CAAAQ (1)	Section de la thèse	Nb de catégo- ries (n=76)
Accessibilité et disponibilité des ressources agricoles		Manque d'universalité et d'équité dans l'accès aux programmes et politiques agricoles	6.4 ASRA	1
		Problèmes d'accès à la propriété agricole	(2)	1
Culture et savoir-faire agricole		Agriculture fait partie de la culture et du patrimoine québécois	(2)	1
Paysage		Liens entre paysage et agriculture	(2)	1
OGM		Contre ou réserves face à l'utilisation des OGM en agriculture	(2)	1
		Problématique de la contamination des cultures biologiques par les OGM	(2)	1
		Manque de certitude scientifique sur l'effet des OGM sur la santé humaine	(2)	1
Emplois et conditions de travail		Conditions de travail difficiles des producteurs et des employés agricoles	(2)	1
		Problématique de la saisonnalité des emplois agricoles	(2)	1
		Problématique du recrutement dans le secteur agricole	(2)	1
Sécurité alimentaire pour tous		Droit à l'alimentation et sécurité alimentaire	(2)	1
		Inégalités sociales et insécurité alimentaire	(2)	1

(1) Les catégories retenues respectent le principe de saturation, c'est-à-dire que l'idée qu'elle exprime est consistante et que l'ajout de nouvelles données (nouveaux mémoires) ne permettait pas de la préciser davantage. Les catégories qui n'ont pas saturé ne sont pas présentées dans ce tableau.

(2) Ces discours n'ont pas fait l'objet d'analyse dans cette thèse; plus d'explications sont données dans la section 4.2 à ce sujet.

Sources : Mémoires des acteurs provinciaux présentés à la CAAAQ, compilation de l'auteure.

APPENDICE C : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT – INFORMATEURS CLÉS



Projet de recherche : L'action publique en agriculture au Québec de 1990 à 2010 : Coordination des référentiels, des acteurs et des instruments politiques.

Recherche de doctorat de Marie-Ève Gaboury-Bonhomme

Sous la supervision de Serge Belley, professeur à l'ENAP et de Daniel-Mercier Gouin, professeur à l'Université Laval. La fin de la recherche est prévue en 2013.

Explications, but et déroulement de l'entrevue :

Je m'appelle Marie-Ève Gaboury-Bonhomme et je fais un doctorat à l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP). Je demande votre collaboration à mon projet de recherche qui porte sur les politiques en agriculture au Québec de 1990 à 2010. Vous avez été identifié comme une personne clé, pouvant aider à répondre à mes questions de recherche.

Je vous demande de répondre à quelques questions, selon vos connaissances et votre expérience. L'entrevue dure généralement deux à trois heures. Je vous demande d'exprimer tous les points qui vous semblent importants, sans restriction, de vous exprimer spontanément.

Votre participation est volontaire. Vous êtes libres d'y participer ou de ne pas y participer. Vous pouvez vous retirer en tout temps, sur simple avis verbal, ou encore refuser de répondre à certaines questions. Je vous transmettrai toute nouvelle information survenant durant le déroulement de cette étude qui pourrait affecter votre participation.

Aucune compensation financière n'est versée aux informateurs clés.

Vous pouvez proposer un lieu d'entrevue. Il doit assurer la confidentialité de vos réponses et un minimum de tranquillité. Je peux aussi vous recevoir dans les bureaux de l'ENAP à Montréal ou Québec.

Aucun nom ne sera dévoilé dans mes résultats de recherche.

Si vous me le permettez, j'enregistrerai l'entrevue. Naturellement, l'enregistrement demeurera confidentiel et servira seulement à la réécouter afin de faciliter son analyse. Sa retranscription sera conservée sur mon ordinateur personnel seulement. Les professeurs qui

supervisent ma thèse, Serge Belley et Daniel-Mercier Gouin, pourraient consulter la retranscription au besoin.

Note : Ce protocole a été étudié par la Comité d'éthique de la recherche de l'ENAP. Si vous avez des questions sur vos droits en tant que sujet participant à cette étude, vous pouvez rejoindre le président du comité, le professeur Jacques A. Plamondon, au 418-641-3000 au poste 6149 ou par courriel à jacques.plamondon@enap.ca.

Acceptation de la participation à l'étude :

J'ai bien lu et compris ce qui précède. Marie-Ève Gaboury-Bonhomme me remet une copie de ce formulaire qu'elle a signée. J'autorise Marie-Ève Gaboury-Bonhomme, Serge Belley et Daniel-Mercier Gouin à consulter la retranscription de mon entrevue.

J'accepte de participer à l'étude et je signe en date du _____.

J'accepte que l'entrevue soit enregistrée. OUI : _____ NON : _____

Nom : _____

Signature : _____

Je réponds de l'application du respect de cette entente :

Marie-Ève Gaboury-Bonhomme, doctorante, École nationale d'administration publique
Marie-Eve.Gaboury@enap.ca

APPENDICE D : GUIDE D'ENTREVUE – INFORMATEURS CLÉS

Introduction et mise en contexte

Bienvenue et merci d'être ici. Je m'appelle Marie-Ève Gaboury-Bonhomme. Je fais un doctorat à l'École nationale d'administration publique du Québec.

Dans ma recherche doctorale, je cherche à mieux comprendre comment ont évolué les politiques agricoles du Québec et la pensée des groupes sociaux qui participent à leur élaboration et à leur mise en œuvre depuis 1990. Ma recherche repose principalement sur l'analyse de documents (ex. : mémoires, documents gouvernementaux) et fait aussi appel à des informateurs clés. Je vous considère comme l'une ou l'un de ces informateurs.

Je vous demande d'exprimer le plus librement possible votre point de vue sur toutes les questions qui seront abordées. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise réponse, l'objectif étant de faire émerger le plus d'information possible.

Aucun nom ne sera dévoilé dans les résultats de ma recherche. Si vous me le permettez, j'enregistrerai l'entrevue. Naturellement, l'enregistrement demeurera confidentiel et me servira uniquement à réécouter l'entretien afin de faciliter sa transcription et mon analyse. Si vous préférez que l'entrevue ne soit pas enregistrée, je prendrai des notes, tout simplement.

Comme toutes les recherches réalisées et financées au Québec, ma recherche est encadrée par des règles d'éthique précises. Je vous ai remis lorsque vous avez accepté de participer à ma recherche un formulaire de consentement. Ce dernier rappelle les objectifs de ma recherche et vos droits en tant que participant.

Avez-vous des questions à ce sujet ?

Je vous demande maintenant de signer ce formulaire dont vous garderez un exemplaire.

Guide d'entrevue – A. Les enjeux

Le secteur agricole et les politiques qui s'y rapportent traversent une période de mouvance. En fonction de votre expérience et de la connaissance que vous avez du secteur agricole, quels sont les grands changements qui en ont marqué l'évolution depuis 1990?

À quoi peut-on attribuer ces changements?

Y a-t-il des choses qui n'ont pas ou ont peu changé?

Guide d'entrevue (suite) – B. Les politiques

Les gouvernements interviennent dans l'agriculture au moyen de politiques. Ces politiques peuvent être, par exemple, des aides financières, des services gouvernementaux, des outils fiscaux, des campagnes d'information, des lois, des réglementations, des normes, des prêts, des garanties de prêts.

Parmi ces politiques, lesquelles, selon vous, ont eu le plus d'impact sur le secteur agricole? Pouvez-vous me donner des exemples de tels impacts?

Selon vous, quels sont les grands changements qui ont marqué l'évolution des politiques agricoles depuis 1990?

À quoi peut-on attribuer ces changements?

Y a-t-il des choses qui n'ont pas ou ont peu changé?

Pour quelles raisons ces changements apportés aux politiques (*les nommer selon les réponses à la question 3 – les aborder un à la fois*) ont-ils eu autant d'impact?

Quand vous considérez les politiques qui touchent l'agriculture dans leur ensemble, comment interagissent-elles les unes par rapport aux autres? Par rapport à d'autres secteurs de politiques, les politiques qui touchent l'agriculture vous paraissent-elle coordonnées ou plutôt dispersées ?

Pouvez-vous me donner des exemples de politiques qui :

- vont dans la même direction?
- vont dans des directions différentes?
- sont complémentaires les unes par rapport aux autres ?
- produisent des effets imprévus positifs par rapport à d'autres politiques?
- produisent des effets imprévus neutres par rapport à d'autres politiques?
- produisent des effets imprévus négatifs par rapport à d'autres politiques?

Vous m'avez donné les exemples suivants de politiques qui vont dans la même direction ou qui ont des effets positifs les unes par rapport aux autres (*les nommer*). Comment ces politiques sont-elles coordonnées? Est-ce un hasard? Qui s'est assuré de les coordonner? Quels moyens, formels ou informels, a-t-on utilisé ?

Dans le cas des politiques qui ont des effets neutres ou négatifs les unes par rapport aux autres, comment cela s'explique-t-il selon vous ?

Guide d'entrevue (suite) – C. Les groupes sociaux

Les politiques agricoles sont élaborées et mises en œuvre en tenant compte d'un grand nombre de facteurs, dont les attentes de groupes sociaux.

Il y a par exemple les groupes internes aux gouvernements québécois et canadien (les partis politiques, la fonction publique, les ministres, les députés), les MRC, les municipalités ainsi que les organisations internationales comme l'OMC et la FAO.

Il y a aussi les groupes de la société civile, par exemple les associations citoyennes ou associations de consommateurs, les associations et ordres professionnels, les regroupements de fournisseurs d'intrants, de producteurs agricoles, de transformateurs, de distributeurs, de détaillants ou de restaurateurs, les associations d'entreprises privées, les associations de coopératives, les syndicats, les coalitions, les tables de concertation, les universités.

Quand vous pensez aux groupes présents en agriculture, lesquels auraient contribué le plus à influencer les changements dans les politiques agricoles depuis 1990? Ou encore à empêcher que certains changements se réalisent? Pouvez-vous me donner des exemples?

Quelles raisons expliquent l'influence de ces groupes? Par exemple, est-ce parce qu'ils

- sont structurés et suivent des règles démocratiques et de fonctionnement bien établies?
- représentent des personnes ou des entreprises qui sont importantes au plan économique?
- utilisent des messages clés qui intéressent l'opinion publique?
- ont du personnel?
- ont des moyens financiers importants?
- réussissent à s'allier stratégiquement avec d'autres groupes?
- formulent des messages repris par les médias?

Pour les groupes que vous avez mentionnés à la question 6, quelles ont été les principales prises de position depuis 1990? Selon vous, ces prises de position ont-elles évolué avec le temps ou sont-elles demeurées essentiellement les mêmes? S'il y a eu évolution, à quoi peut-on l'attribuer? Est-ce que l'évolution des politiques abordées précédemment a influencé les positions de ces groupes?

Comment les groupes nommés à la question 6 influencent-ils les politiques agricoles? Diriez-vous que leurs stratégies sont généralement planifiées ou improvisées? Selon vous, les stratégies d'intervention de ces groupes ont-elles changé avec le temps? Si oui, comment et dans quel sens?

De façon générale, comment décririez-vous l'organisation des groupes sociaux qui interviennent en agriculture au Québec depuis 1990? Par rapport à d'autres secteurs de politiques, cette organisation vous paraît-elle structurée ou plutôt dispersée?

Y a-t-il, selon vous, des groupes qui ont tendance à s'allier entre eux pour élaborer leurs stratégies? Pouvez-vous me donner des exemples? Qu'est-ce qui a pu favoriser ces alliances ou y donner naissance? Quels moyens de coordination ou de collaboration, formels ou informels, ces groupes utilisent-ils? Selon vous, ces alliances font-elles une différence?

Si de telles stratégies concertées sont plutôt rares ou ont peu d'effets, comment s'expliquent-elles selon vous ?

Questions générales

Y a-t-il d'autres aspects ou points de vue dont vous souhaiteriez me faire part?

Avez-vous des commentaires sur l'entrevue?

Dans votre vie professionnelle, vous avez été / êtes associé(e) à quels....

- domaines d'implication ou d'expertise ?
- niveaux gouvernementaux (ex. : fédéral, international, MRC, municipal, provincial, territorial, régional)?
- groupe (s) d'appartenance (ex. : association, corporation, ministère, société d'état, syndicat, université)
- rôles (ex. : analyste, conseiller, décideur, gestionnaire, fonctionnaire)

Combien d'années d'expérience avez-vous en politiques agricoles?

Accepteriez-vous, au besoin, d'étoffer par téléphone certains sujets abordés au cours de l'entrevue?

Clôture

Merci de me laisser votre nom et votre courriel. Je vous enverrai le résumé de l'entretien. Vous pourrez ainsi le commenter au besoin.

Si vous désirez être tenu au courant des résultats de ma recherche, merci de me l'indiquer.

Je vous remercie d'avoir participé à ma recherche doctorale

.

APPENDICE E : UTILISATION DE LA MISE EN MARCHÉ COLLECTIVE ET DE L'ASRA SELON LES SECTEURS DE PRODUCTION

Note au lecteur : Les données du tableau suivant reposent sur la situation de 2007-2009. Le tableau n'inclut pas la couverture par d'autres programmes que l'ASRA et la mise en marché collective, par exemple les programmes canadiens.

<i>Secteurs de production</i>	<i>Valeur monétaire (M\$)</i>		<i>Producteurs agricoles</i>	<i>Couverture du secteur</i>
Bovins laitiers	2103,9	3225,8	6601	Plan conjoint avec contingents/quotas (gestion de l'offre) ou avec « parts de productions attribuées » (lapins)
Volailles	614,3		844	
Œufs d'incubation	63,9		63	
Œufs de consommation	144,4		103	
Sirop d'érable (5)	296,0		7395	
Lapins	3,3		55	
Bovins, boucherie et veaux (5)	509,0	1650,6	22 272	ASRA et plans conjoints sans gestion de l'offre (2)
Pommes de terre	112,0		312	
Porcs	947,6		3880	
Pommes	46,7		596	
Agneaux et moutons	35,3		1238	
Chèvres	7,4	29,4	200	Plans conjoints sans gestion de l'offre (2)
Légumes de transformation	22,0		383	
Céréales, maïs et oléagineux (4)	1300,0	1300,0	10 266	ASRA seulement
Apiculture	8,0	537,0	352	---
Fruits et légumes en champs	226,0		1553	
Fraises et framboises	32,1		700	
Cultures en serre	264,9		740	
Grands gibiers	6,0		258	
Total	6742,8		42 424 (3)	

(1) Les producteurs de plants forestiers ont un plan conjoint incluant la négociation d'un prix et de conditions de vente uniques pour tous.

(2) Mais incluant la négociation d'un prix et de conditions de vente uniques pour tous les producteurs agricoles et/ou la centralisation des ventes.

(3) Ne correspond pas au total du nombre de producteurs agricoles par secteur puisque certains producteurs font plus qu'une production.

(4) Quelques céréales seulement sont couvertes par un plan conjoint, représentant moins de 5% de leur valeur monétaire.

(5) Une partie de la production n'est pas couverte par les règles du plan conjoint; elle représente 12% de la production dans le sirop d'érable et 4% dans le bovin.

Sources : UPA, 2007b; 2009, p.18; Site Internet de *La Financière agricole du Québec* consulté vers 2010.

APPENDICE F : UPA ET FÉDÉRATIONS AFFILIÉES : MEMBRES, EMPLOYÉS, DATE DE FONDATION ET PLANS CONJOINTS

<i>Fédération</i>	<i>Membres (a)</i>	<i>Employés (b)</i>	<i>Fondation (c)</i>	<i>Plan conjoint (d)</i>
Union des producteurs agricoles (Confédération)	42 602	100 à 249	1924	
Fédérations régionales (selon les divisions de 2011)				
Abitibi-Témiscamingue	884	11 à 25	1930 (1969)	
Bas-St-Laurent	2 267	26 à 49	1930(1966)	
Beauce	3 899	26 à 49	1930? (1946)	
Centre-du-Québec	3 803	50 à 99	1930 (1947)	
Côte-du-Sud	1 869	6 à 10	1932 (1952)	
Estrie	3 758	11 à 25	1932 (1946)	
Gaspésie-Les-Îles	334	6 à 10	1952	
Lanaudière	2 167	11 à 25	1931 (1946)	
Mauricie	1 475	11 à 25	1930 (1946)	
Outaouais-Laurentides	2 907	11 à 25	1938 (1965)	
Lévis-Bellechasse	1 412	50 à 99	1932 (1952)	
Rive-Nord	1 487		1931 (1946)	
Lotbinière-Mégantic	2 415		1930? (1946)	
Saguenay-Lac-Saint-Jean	1 559	26 à 49	1930 (1946)	
Saint-Hyacinthe	6 129	26 à 49	1931 (1946)	
Saint-Jean-Valleyfield	3 670	11 à 25	1930 (1976)	
Fédérations spécialisées (par secteur de production)				
Acéricoles	7 357	26 à 49	1966	1989 (3)
Agneaux et moutons	1 115	6 à 10	1981	1982
Apiculteurs	N/D	1 à 5	1979	Aucun
Aquaculteurs	N/D	1 à 5	2000	Aucun
Biologique	200	1 à 5	1989	Aucun
Bois	25 000	1 à 5	1970	1958 (3)
Bovins	21 050	50 à 99	1974	1982 (3)
Chèvres	92	1 à 5	1982	2001
Cultures commerciales	10 000	11 à 25	1975	1982
Fraises et framboises	700	Aucun	1998	2004 (2)
Fruits et légumes de transformation	500	1 à 5	1975	1978
Grands gibiers	212	1 à 5	2004	Aucun
Lait	6 353	26 à 49	1952 (1983)	1980 (3) (6)
Lapins	35	Aucun	1979	1991 (3)
Maraîchers	1 469	1 à 5	1981	Aucun

Fédération	Membres (a)	Employés (b)	Fondation (c)	Plan conjoint (d)
Œufs de consommation	104	11 à 25	1964	1966 (3)
Œufs d'incubation	63	1 à 5	1973	1981 (3)
Pommes	561	6 à 10	1974	1978
Pommes de terre	258	6 à 10	1955 (1966)	1979
Porcs	3 560	50 à 99	1966	1981
Serres	730	1 à 5	1983	Aucun
Volailles	828	26 à 49	1966	1971 (3) 2012 (poulettes)
Fédérations spécialisées (autres)				
Agricultrices	2 000 (1)	1 à 5	1987	
Groupes conseils agricoles	Est. 2000 (5)	6 à 10	1982	
Quebec Farmer Association	Est. 180 (4)	1 à 5	1957	
Relève agricole	2 000	1 à 5	1982	

(1) On indique sur le site Internet que « la Fédération des agricultrices c'est près de 2 000 femmes qui y croient ».

(2) L'Association des producteurs de fraises et framboises a une Chambre de coordination et non pas un plan conjoint.

(3) Ce plan conjoint a la fonction de continger ou de limiter la production de produits dans ce secteur.

(4) Estimation calculée à partir du total de contributions reçues (selon le rapport annuel de 1999) divisées par le montant de la part de membre indiqué sur le site de la Fédération (68,99\$).

(5) Estimation calculée à partir du nombre de groupes conseils agricoles (25) et d'une estimation du nombre de membres moyen par groupe (80).

(6) La création du plan conjoint du lait en 1980 a unifié différents plans conjoints de lait nature et de lait industriel. Ces plans conjoints existaient depuis les décennies 1960 et 1970.

Sources :

(a) Le nombre de membres provient, pour les fédérations régionales, du rapport annuel de l'UPA 2010-2011 (p.11). Pour les fédérations spécialisées, il provient des sites Internet des Fédérations (consultés en octobre 2012) ou/et du rapport annuel de l'UPA 2010-2011 (p.29). En cas de différence entre les deux chiffres, nous avons privilégié le chiffre le plus bas (ex. : acériculture, biologique).

(b) Le nombre d'employés provient du Registraire des entreprises du Québec.

(c) L'année de fondation provient du Registraire des entreprises du Québec. Dans le cas des Fédérations régionales, la date indiquée dans le Registraire est celle de l'incorporation des structures régionales en vertu de la *Loi des syndicats professionnels*. Dans la réalité, ces structures ont démarré leurs activités dans les années 1930 sous forme d'unions diocésaines (Kesteman et autres, 2004, chap. 5). Nous avons donc indiqué les deux dates dans le tableau. Dans le cas des fédérations spécialisées, leur date de création a généralement été confirmée sur le site Internet des fédérations. Dans quelques cas, les dates différaient d'une année, ce qui s'explique probablement par le fait que la date d'enregistrement au Registraire du Québec diffère parfois de la date officielle de fondation.

(d) La date de création des plans conjoints provient d'une compilation réalisée à l'interne de l'UPA en 2007 et de Royer (2013) pour le plan conjoint du secteur des poulettes.

APPENDICE G : TABLES FILIÈRES, CHAMBRES DE COORDINATION ET ALIMENTS DU QUÉBEC

Une Table filière sectorielle regroupe 10 à 35 membres provenant des différents maillons (production, transformation, distribution/restauration) d'un secteur (ex. : porc, grands gibiers) ainsi que des acteurs publics (MAPAQ, etc.) et d'autres partenaires (coopératives, entreprises en amont de la production, institutions financières, maisons d'enseignement, établissements de recherche, corporations ou associations professionnelles, syndicats de travailleurs d'usines de transformation, etc.). Pour sa part, une Chambre de coordination regroupe les « offices, associations ou autres personnes intéressées à la production, la mise en marché ou la distribution d'un produit agricole ou alimentaire ou au développement de l'une ou l'autre de ces activités » (Québec, 1990, art. 135).

Le MAPAQ appuie techniquement et financièrement les Tables filières¹ tandis qu'il favorise la création de Chambres de coordination par un encadrement législatif². Comme l'indiquent les extraits suivants, l'objectif principal poursuivi par les Tables filières et les Chambres de coordination est que les acteurs agroalimentaires, en collaborant, répondent mieux aux demandes des marchés.

L'approche filière, issue du Sommet sur l'agriculture québécoise de juin 1992, est la méthode de travail structurée qu'a développée l'industrie bioalimentaire afin d'insister sur la nécessité, pour ses entreprises, de se concerter dans le but d'atteindre leur objectif commun de conquête des marchés (MAPAQ, 1995b, p.10).

[Les Chambres de coordination sont une structure] susceptible de déboucher sur davantage de concertation, davantage de solidarité, davantage de gestes posés en fonction des signaux du marché par les nombreux intervenants (Citation du ministre de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation en commission parlementaire vers 1990, cité par Labrecque, 2006, p. 842).

Par ailleurs, la Filière agroalimentaire, qui est la Table filière générale et multisectorielle, est créée par le MAPAQ durant la décennie 1990 et présidée par son ministre. C'est elle qui

¹ Chacune des Tables filières sectorielles est généralement appuyée par un professionnel du MAPAQ. Les Tables filières ont également accès à des programmes du MAPAQ pour financer leurs projets.

² Plus précisément, par l'article 135 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche qui encadre, depuis 1990, la création de Chambre de coordination et de développement.

sera à l'origine de la création, en 1996, d'Aliments du Québec dont l'objectif est de promouvoir et de certifier les aliments produits et transformés au Québec et d'augmenter leur visibilité sur les tablettes des grands distributeurs alimentaires.

Les Tables filières et les Chambres de coordination ont eu un succès limité : l'enthousiasme du départ s'est amenuisé avec le temps. Un total de 26 Tables, dans autant de secteurs, ont été formées à partir de 1990. En 2004, 17 Tables demeuraient actives, dont 14 avec un plan d'action stratégique (Groupe de travail de la Filière agroalimentaire sur le plan d'action 2004-2007, 2004). Plus tard, l'activité des Tables a diminué encore : seulement sept Tables ont un plan stratégique postérieur à 2010 et plusieurs ont cessé définitivement leurs activités. La Filière agroalimentaire ne perdurera pas non plus et cessera ses activités au milieu de la décennie 2000. Cependant, le conseil d'administration d'Aliments du Québec est toujours actif en 2015 et regroupe, outre le MAPAQ, les représentants de tous les maillons de la filière¹. Finalement, une seule Chambre de coordination s'est mise en place depuis 1990, dans le secteur des fraises et des framboises².

¹ Plus spécifiquement l'UPA, la Coop Fédérée, le Conseil canadien du Commerce de détail, le Conseil de la transformation alimentaire du Québec, l'Association des détaillants en alimentation, la Société des chefs cuisiniers et pâtisseries du Québec, l'Association des restaurateurs du Québec, l'Association québécoise de l'industrie de la pêche, l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec et les Tables de concertation agroalimentaire des régions du Québec (Aliments du Québec, Page consultée le 15 février 2016).

² D'autres projets de Chambres de coordination ont été initiés dans les années 1990, mais n'ont pas abouti dans les secteurs de l'oignon, de l'horticulture ornementale, du bison et du bovin (RMAAQ, 1997; 1998; 1999; 2000).

APPENDICE H : EXEMPLES D'ORGANISMES D'EXPERTISE ET DE RECHERCHE AGRICOLES : DATE DE FONDATION, EMPLOYÉS, CONSEIL D'ADMINISTRATION

<i>Organismes d'expertise</i>	<i>Fonda- tion</i>	<i>Employés</i>	<i>Conseil d'administration</i>			
			<i>MAPAQ</i>	<i>UPA</i>	<i>Intrants (1)</i>	<i>Autres (2)</i>
Agrinova	1996	11 à 25	--	--	--	X
Centre de développement du porc inc. (CDPQ)	1992	50 à 99	X	X	X	X
Centre d'expertise en gestion agricole (CEGA)	2009	1 à 5	X	X	X	X
Centre d'expertise en production ovine du Québec (CEPOQ)	1997	11 à 25	X	X	--	X
Centre d'expertise sur les produits agroforestiers	2004	1 à 5	--	--	--	X
Centre de recherche, de développement et de transfert technologique acéricole inc. (ACER)	1997	11 à 25	X	X	X	X
Centre de recherche en sciences animales de Deschambault (CRSAD)	1998 (1918)	11 à 25	X	--	--	X
Centre de recherche Les Buissons (pommes de terre et fruits nordiques)	1998 (1955)	0 à 5	X	X	--	X
Centre de recherche sur les grains (CEROM)	1997	26 à 49	X	X	X	--
Centres régionaux d'établissement en agriculture (comité aviseur)	2002	Aucun	--	--	--	X
Cintech agroalimentaire	1993	26 à 49	--	--	--	X
Coordination et gestion des réseaux Agriconseils	2005	6 à 10	X	X	--	X
Coordination et gestion des clubs-conseils en agroenvironnement	1998	6 à 10	X	X	--	X
Fédération des groupes conseils agricoles du Québec	1982	6 à 10	--	--	--	X
Groupe conseil R&D agricole et agroalimentaire du Québec	2005	1 à 5	X	--	X	X
Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA)	1998	100 à 249	X	X	X	X
Institut québécois de développement de l'horticulture ornementale (IQDHO)	1990	11 à 25	X	--	--	X
Valacta, Centre d'expertise en production laitière du Québec	1966	250 à 499	X	X	--	X
TOTAL = 18 organismes			13	10	6	17

(1) AQINAC et/ou Coop Fédérée

(2) Par exemple : des ministères québécois; AAC (souvent à titre d'observateur); d'autres centres d'expertise; des universités ou des cégeps; des associations de transformateurs; des entreprises; des membres individuels; des organisations régionales.

Sources : Registre des entreprises du Québec; Sites Internet des organisations citées et leurs rapports annuels consultés entre 2010 et 2013; Mémoires de ces organisations présentés à la CAAAQ en 2007.

APPENDICE I : EXEMPLES DE RESSOURCES POLITIQUES D'ACTEURS AU SEIN D'INSTRUMENTS GOUVERNEMENTAUX AGRICOLES AU QUÉBEC

*Note : Nous avons catégorisé les ressources politiques en nous inspirant des catégories proposées par Lemieux (2009, p. 24-25). La notion de ressource positionnelle a été précisée selon le niveau de participation de l'acteur aux décisions : consulté (ex. : membres d'un comité consultatif) ou partie prenante des décisions (ex. : membre du conseil d'administration). Ainsi, en tout, les ressources ont été classées selon trois catégories : 1) ressource positionnelle consultative (l'acteur est consulté sur les orientations ou la mise en œuvre d'instruments politiques); 2) ressource positionnelle (l'acteur cogère une organisation qui met en œuvre des politiques); 3) ressource de commande (selon certaines conditions et cadre réglementaire, l'acteur peut imposer certaines règles chez certains destinataires).

<i>Domaine</i>	<i>Années</i>	<i>Instruments</i>	<i>Ressources politiques</i>		<i>Sources</i>
			<i>Description</i>	<i>Type*</i>	
Mise en marché collective	1956 ...	Plans conjoints (<i>Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche</i>)	Les fédérations et les syndicats spécialisés de l'UPA agissent généralement comme offices et gèrent les plans conjoints. Des associations de transformateurs alimentaires (acheteurs) sont accréditées pour les représenter auprès de la RMAAQ	De commande - face aux producteurs et aux acheteurs De commande- face aux acheteurs	CAAAQ, 2008c; Québec, 1990; CTAC, 2013
	Diverses	Différents comités consultatifs créés par la RMAAQ ¹	Participation de représentants de l'UPA à ces comités consultatifs Participation de représentants d'acheteurs-transformateurs à certains de ces comités consultatifs	Positionnelles consultatives	RMAAQ 2003, p. 56; 2007, p. 10 et 20; 2008, p. 9 et 20; VGQ, 2002

¹ Par exemple sur les sujets suivants: indicateurs de résultats des plans conjoints; respect des exigences de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*; place de la conciliation dans l'application de la Loi; atteinte des objectifs de la planification stratégique de la Régie des marchés agricoles et alimentaires.

Domaine	Années	Instruments	Ressources politiques		Sources
			Description	Type*	
Financement et protection des revenus agricoles	Années 1990	Comité technique MAPAQ-UPA sur les modèles de coût de production (ASRA)	Membres du comité : experts du MAPAQ et de l'UPA	Positionnelle consultative	VGQ, 1988, p. 209; 1995, p.108
	1998	Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole (rapport Dion)	Membres du Groupe de travail : MAPAQ (3); Régie des assurances agricole (2); Société de financement agricole (1); Commission de protection du territoire agricole (1); UPA (1); autres experts (2)	Positionnelle consultative	Groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole, 1998
	1998-1999	Groupe de travail « Les risques d'entreprises à gérer » ¹	Membres du Groupe de travail : Groupe LGS inc. (1 siège, présidence du Groupe); gouvernement du Québec (5 sièges + secrétariat)*; UPA (5 sièges) * MAPAQ; Conseil du trésor du Québec; Ministère des finances du Québec; Société de financement agricole; Régie des assurances agricoles	Positionnelle consultative	Groupe de travail « Les risques d'entreprises à gérer », 1999
	1998-1999	Groupe de travail « Tirer partie d'une nouvelle réalité économique »	Membres du Groupe de travail : Agropur, Association coopérative d'économie familiale de Québec, Association des abattoirs avicoles, Association des détaillants en alimentation, Association des manufacturiers de produits alimentaires, AQINAC, Banque nationale, Mouvement Desjardins, Conseil canadien de la distribution alimentaire, Conseil de l'industrie laitière, Conseil des viandes, Coop Fédérée, UPA et affiliés (4 sièges), Lactel, Producteurs maraîchers, Solidarité rurale, CSN.	Positionnelle consultative	MAPAQ, 1999c
	2001...	La Financière agricole du Québec (FADQ) (conseil d'administration)	2001-2008 : UPA (5 sièges, dont la présidence du conseil); FADQ (2 sièges + secrétariat du conseil); MAPAQ (1 siège); Autres (3 sièges) ² 2009-... : Membres indépendants (8 sièges, dont la présidence du conseil) ³ ; UPA (5 sièges); FADQ (1 siège + secrétariat du conseil); MAPAQ (1 siège)	Positionnelle	Rapports annuels de la FADQ de 2002 à 2011; VGQ, 2011, p.10-13

¹ Groupe mis en place suite au Forum sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois en 1998. Son mandat était de proposer un régime de sécurité du revenu basé sur le revenu global et une structure qui intégrerait l'assurance-récolte, l'assurance-stabilisation et le financement agricole.

² Par exemple: certains ministères québécois, Mouvement Desjardins.

³ Par exemple: individus provenant de l'IRDA, d'entreprises de transformation, etc.; administrateurs de sociétés.

<i>Domaine</i>	<i>Années</i>	<i>Instruments</i>	<i>Ressources politiques</i>		<i>Sources</i>
			<i>Description</i>	<i>Type*</i>	
	2010	Comité bipartite État-UPA sur les changements à apporter aux programmes de sécurité des revenus ¹	UPA et représentants du gouvernement québécois (MAPAQ, Conseil du trésor, Ministère des finances)	Positionnelle consultative	FADQ, 2009a; 2010a; MAPAQ 2009f; Morin, 2009
Exportation et commerce international	Début 1990	Collaboration à l'élaboration de positions du MAPAQ	Coop Fédérée et UPA	Positionnelle consultative	MAPAQ, 1989a; 1992
	1990... ²	Groupe export agroalimentaire ³	Membres du conseil d'administration en 2016 : Représentants d'entreprises et de coopératives, UPA, Cintech agroalimentaire	Positionnelle	Groupe Export agroalimentaire, page consultée le 2 février 2016
Développement, promotion et certification des secteurs et des produits	1996...	Aliments du Québec	Membres du conseil d'administration en 2016 : UPA, Conseil canadien du commerce du détail (CCCD), Association québécoise de l'industrie de la pêche, Société des chefs, cuisiniers et pâtisseries; Conseil de la transformation alimentaire; Coop Fédérée; Association des détaillants en alimentation; Association des restaurateurs; Alliance des pêcheurs professionnels; Tables de concertation agroalimentaire; MAPAQ	Positionnelle	Aliments du Québec, page consultée le 15 février 2016
	2006	Conseil des appellations réservées et des termes valorisants du Québec	Le Conseil est composé de neuf membres : - deux membres nommés par le gouvernement, dont le président-directeur général. - sept membres nommés par le Conseil de promotion de l'agroalimentaire québécois (Aliments du Québec), chacun issu des milieux suivants : producteurs; transformateurs; distributeurs; détaillants; organismes de certification; consommateurs; producteurs de produits contenant de l'alcool. Le Conseil de promotion de l'agroalimentaire québécois choisit parmi les candidats proposés par les associations représentatives du milieu concerné.	Positionnelle	Québec, 2006b

¹ Ce comité a suivi le rapport Saint-Pierre de 2009 et a précédé l'annonce par le MAPAQ des changements apportés à l'ASRA en 2010.

² Créée en 1990 sous le nom de Club Export agro-alimentaire, l'association a changé de nom en 2005 pour devenir le Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada.

³ Ce groupe administre des programmes d'aide à l'exportation du MAPAQ et d'AAC.

Domaine	Années	Instruments	Ressources politiques		Sources
			Description	Type*	
Adaptation et investissement en agriculture	1998-1999	Groupe de travail « S'investir dans le savoir-faire »	Membres du Groupe de travail : diverses universités (4 sièges); gouvernement du Québec*, UPA (2 sièges); AgriCarrières, Coop Fédérée (2 sièges); Association des manufacturiers de produits alimentaires; Conseil canadien de la distribution alimentaire (2 sièges); Association des détaillants en alimentation (2 sièges); ITA; Ordre des agronomes; Agence canadienne d'inspection des aliments; Association des technologues en agroalimentaire; CSN; FTQ; AQINAC; Collectif en formation agricole; AAC; *MAPAQ (3 sièges); Ministère de l'emploi et de la solidarité; Ministère de l'éducation; Ministère de l'industrie, du commerce, de la science et de la technologie	Positionnelle consultative	MAPAQ, 1999c
	1997 à 2012	Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec (CDAQ) ¹	Le CDAQ a été mis en place à la suite d'une entente signée entre AAC et l'UPA. L'assemblée générale du CDAQ regroupe 41 membres, soit des représentants de l'UPA et de ses fédérations régionales et spécialisées affiliées. Le Conseil d'administration du CDAQ est composé de sept administrateurs de l'UPA et de trois administrateurs non votants (AAC, MAPAQ, CDAQ).	Positionnelle	CDAQ, 1998; 2003; 2004; 2007; 2011; pages consultées le 11 avril et le 19 juillet 2012
Relève et établissement agricoles	2002-???	Comité technique de la FADQ discutant de ses programmes d'aide à l'établissement	Membres : FADQ, UPA, Fédération de la relève agricole affiliée à l'UPA.	Positionnelle consultative	FADQ, 2002, p. 8
	2005 - 2009	Comité de suivi de la <i>Politique jeunesse</i> du MAPAQ	Membres : MAPAQ, Ministère de l'éducation, Secrétariat à la Jeunesse, ITA, FADQ, Université Laval, UPA, FRAQ, Centres régionaux d'établissement en agriculture, Coop Fédérée.	Positionnelle consultative	MAPAQ, 2005b; 2007a
	2009-2013	<i>Politique Jeunesse - Volet établissement et relève agricole</i> ; Plan d'action 2009-2013	Plan d'action réalisé par le MAPAQ dans le cadre de la <i>Politique jeunesse</i> gouvernementale. Partenaires identifiés : Ministère de l'éducation, Secrétariat à la jeunesse, ITA, FADQ, TRAGET Laval-Université Laval, UPA, FRAQ, Centres régionaux d'établissement en agriculture, Coop Fédérée.	Positionnelle consultative	MAPAQ, 2009c

¹ Le CDAQ a été mis en place au Québec (et dans les autres provinces) à la suite de l'arrêt de l'Aide au transport des céréales fourragères; son mandat est de gérer des programmes fédéraux et provinciaux.

<i>Domaine</i>	<i>Années</i>	<i>Instruments</i>	<i>Ressources politiques</i>		<i>Sources</i>
			<i>Description</i>	<i>Type*</i>	
Main d'œuvre agricole	1995...	AgriCarrières ¹	Fondateurs : UPA, Société québécoise de développement de la main d'œuvre et le Ministère du développement des ressources humaines(Canada) Membres en 2016 : UPA et ses fédérations affiliées Conseil d'administration en 2016 : UPA et affiliés (8); Commission des partenaires du travail (1); MAPAQ (1); Ministère de l'éducation (2); Agricarrières (1)	Positionnelle	Agricarrières, page consultée le 15 février 2016
Formation agricole	1981...	Collectifs régionaux de formation agricole (CRFA)	Les CRFA relèvent du Plan de soutien en formation agricole qui est parrainé par le MAPAQ, le ministère de l'Éducation, Emploi-Québec, en collaboration avec l'UPA et Agricarrières	Positionnelle	Collectifs régionaux en formation agricole, page consultée le 3 juin 2013
Expertise et recherche agricoles	Diverses	Organismes d'expertise et de recherche agricoles (Voir Appendice H pour plus de détails)	MAPAQ et autres acteurs gouvernementaux par exemple des ministères québécois; AAC (souvent à titre d'observateur) UPA et ses fédérations spécialisée; AQINAC, Coop Fédérée et autres acteurs de la société civile, par exemple d'autres centres d'expertise, des universités ou des cégeps, des associations de transformateurs, des entreprises, des membres individuels, des organisations régionales	Positionnelle	Sites Internet des centres d'expertise
Services-conseils agricoles	1993...	Ententes portant sur le financement et le développement des clubs-conseils en agroenvironnement	Les partenaires de ces ententes sont AAC, le MAPAQ, l'UPA et le CDAQ.	Positionnelle	Lussier, 2006
	1999...	Ententes sur le développement, le financement et la réorganisation des services-conseils agricoles	Les partenaires de ces ententes sont le MAPAQ et l'UPA.	Positionnelle	Lussier, 2006
	2005...	Réseaux Agriconseils ²	Conseils d'administration : membres majoritaires nommés par l'UPA; MAPAQ; FADQ; autres partenaires régionaux	Positionnelle	MAPAQ et UPA, 2005

¹ Sa mission est, «par concertation et mobilisation, analyser, développer et diffuser un ensemble d'information, de connaissances, de solutions ou de dispositifs en gestion des ressources humaines permettant d'accroître la performance globale du secteur agricole au Québec» (AgriCarrières, 2016).

² Ces réseaux administrent les programmes d'aide aux services-conseils du MAPAQ et d'AAC.

Domaine	Années	Instruments	Ressources politiques		Sources
			Description	Type*	
Diffusion du savoir agricole	2000... ¹	Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec (CRAAQ)	Membres partenaires : MAPAQ, AAC, FADQ, Coop Fédérée, UPA + 22 membres associés (Différentes associations agricoles, institutions financières, associations et ordres professionnels, firmes et organismes conseils, coopératives, centres d'expertise et de recherche, etc.) + 522 membres experts	Positionnelle	CRAAQ, 2007; page consultée le 2 novembre 2012
Phytoprotection et pesticides	1992 ²	Stratégie phytosanitaire 1992	MAPAQ, <i>Ministère de l'environnement</i> et UPA	Positionnelle consultative	ME, 2003a ; MAPAQ et UPA, 2011
	2011-2021	Stratégie phytosanitaire québécoise en agriculture 2011-2021	Cosignataires : UPA et gouvernement du Québec Comité de suivi : FADQ, MAPAQ, <i>Ministère de la santé</i> , <i>Ministère de l'environnement</i> , AAC, UPA (quatre fédérations spécialisées), Conseil québécois de l'horticulture (CQH), Croplife Québec En amont de la Stratégie, des partenaires ont été consultés, dont plusieurs associations agricoles et l'UPA, des entreprises privées, des centres de recherche et d'expertise et des universités, des conseillers privés et les clubs-conseils en agroenvironnement, le CQH, des fournisseurs d'intrants (Croplife Canada, Coop Fédérée) et plusieurs ministères et institutions publics.	Positionnelle consultative	MAPAQ et UPA, 2011

¹ Le CRAAQ a été créé en 2000 de la fusion d'organismes existant depuis les années 1980.

² Cette stratégie a été recentrée en 1997.

<i>Domaine</i>	<i>Années</i>	<i>Instruments</i>	<i>Ressources politiques</i>		<i>Sources</i>
			<i>Description</i>	<i>Type*</i>	
Environnement (qualité de l'eau et général)	1997	Table de concertation sur le projet de règlement sur la Réduction de la pollution d'origine agricole	Membres : À court d'eau, Association professionnelle des meuniers du Québec, Comité de santé environnementale du Québec, Coopérative fédérée, MAPAQ, <i>Ministère de la santé, Ministère de l'environnement, Ministère des affaires municipales</i> , OAQ, Ordre des technologues professionnels, UMQ, Union des MRC, UPA, UQCN	Positionnelle consultative	MEF, 1997a
	1998	Groupe de travail sur l'environnement à la suite de la Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois	Membres du groupe : MAPAQ, ME, MAMM, UPA, Coopérative fédérée, AQINAC, OAQ, UQCN, FQM, UMQ, Association des manufacturiers de produits alimentaires (AMPAQ), Association des détaillants en alimentation (ADA), Conseil canadien de la distribution alimentaire (CCDA), Conseil de l'industrie laitière	Positionnelle consultative	Groupe de travail « Un environnement à valoriser », 2000
	1999-2007	Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec et suivis	Le portrait est réalisé pour le compte du MAPAQ, de l'UPA et de l'IRDA en 1999. Son suivi est réalisé en 2003 et 2007 pour le MAPAQ, l'UPA et AAC.	Positionnelle	BPR et GREPA, 1999; BPR, 2005; 2008
	2002...	Projets et organismes de gestion intégrée de l'eau par bassin versant ¹	<i>Ministère de l'environnement</i> , MAPAQ et UPA sont partenaires dans ces projets. Les organismes de bassins versants regroupent des acteurs publics et privés représentant les citoyens et les groupes de citoyens (ex. : santé, éducation, culture, tourisme), les élus municipaux et les usagers de l'eau (ex. : agriculture, industrie, forêt, énergie).	Positionnelle	MDDEP, 2007c; 2011c; ROBVO, page consultée le 16 novembre 2012.
	2007-2014	Plan d'action concerté sur agroenvironnement et cohabitation harmonieuse 2007-2014	Cosignataires : MAPAQ, <i>Ministère de l'environnement</i> et UPA	Positionnelle consultative	MAPAQ, MDDEP, et UPA, 2007.
Environnement (énergie et réchauffement climatique)	2013-2020	Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques	Le <i>Ministère de l'environnement</i> coordonne la Stratégie et le MAPAQ est responsable du secteur agricole à cet égard. Le MAPAQ collabore avec des partenaires, dont la FADQ, AAC, l'UPA et le consortium Ouranos.	Positionnelle consultative	MDDEP, 2006b; 2012c; Canada et Écoressources, 2010

¹ L'approche par bassin versant provient de la Politique nationale sur l'eau.

Domaine	Années	Instruments	Ressources politiques		Sources
			Description	Type*	
Santé animale et salubrité	2001...	Agri-traçabilité	Membre du conseil d'administration : MAPAQ, UPA et affiliés, FADQ	Positionnelle	Agri-Traçabilité Québec, page consultée le 28 février 2013
	2010...	Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux du Québec	La Stratégie a été élaborée par le MAPAQ. Elle est composée de deux groupes de travail sur lesquels siègent : ACIA, Ministère de la santé, Agence de la santé publique du Canada, AQINAC, Coop Fédérée, UPA et affiliés, centres d'expertise en production animale (CEPOQ, Valacta, CDPQ), Université de Montréal (vétérinaires), Association des médecins vétérinaires praticiens, Association des vétérinaires en industrie animale, Ordre des médecins vétérinaires. Sa mise en œuvre repose sur plus de 90 partenaires.	Positionnelle consultative	MAPAQ, 2010b
Fiscalité municipale agricole	2006	Entente qui a précédé le nouveau régime de fiscalité municipale agricole en 2006	Partenaire de l'Entente : Gouvernement du Québec, associations municipales, UPA.	Positionnelle consultative	MAPAQ, page consultée le 23 mai 2013; 2013d
Aménagement et protection du territoire et des activités agricoles	1978...	Demandes d'autorisation d'utilisation de la zone agricole à d'autres fins que l'agriculture	L'association accréditée (UPA) et la MRC font des recommandations à la Commission de protection du territoire agricole sur les demandes que cette dernière reçoit. L'avis favorable de l'UPA est « indispensable à une municipalité qui veut faire déterminer les cas et les conditions où de nouvelles utilisations à des fins résidentielles pourraient être implantées en zone agricole (art. 59).	Positionnelle consultative	Québec, 1978 CPTAQ, page consultée le 10 mars 2016
	1992	Révision des limites de la zone agricole protégée par la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i>	Participation de l'UPA et des MRC à cette révision	Positionnelle consultative	MAM, 1994, p.45
	1995	Orientations qui ont mené à l'adoption de la <i>Loi 23</i>	Entente de principe entre le MAPAQ, le <i>Ministère de l'environnement</i> , le <i>Ministère des affaires municipales</i> , la FQM (anciennement l'UMRCQ), l'UMQ et l'UPA	Positionnelle consultative	BAPE 2003b, p. 150

<i>Domaine</i>	<i>Années</i>	<i>Instruments</i>	<i>Ressources politiques</i>		<i>Sources</i>
			<i>Description</i>	<i>Type*</i>	
	1996...	Comités consultatifs agricoles des MRC ¹	Les membres sont nommés par la MRC parmi : - conseil de la MRC - producteurs agricoles au sens de la <i>Loi sur les producteurs agricoles</i> (cette <i>Loi</i> reconnaît une association accréditée pour représenter les producteurs agricoles, soit l'UPA)* - autres résidants de la MRC *Au moins la moitié des membres du comité doivent être choisis parmi les producteurs agricoles.	Positionnelle consultative	Québec 1996b, article 148.3
	2000	Orientations qui ont mené à l'adoption de la <i>Loi 184</i>	Entente de principe entre l'UPA et la FQM (UMQ n'a pas donné son accord).	Positionnelle consultative	BAPE, 2003b, p.153

¹ Ces comités ont un rôle consultatif sur toute « question relative à l'aménagement du territoire agricole, à la pratique des activités agricoles et aux aspects environnementaux qui sont rattachés à cet aménagement ou à cette pratique » (Québec, 1996b, article 148.3).

APPENDICE J : TABLES DE CONCERTATION DES RÉGIONS, FILIÈRES SECTORIELLES ET PLANS DE DÉVELOPPEMENT DE LA ZONE AGRICOLE

<i>Instruments</i>	<i>Rôles des acteurs</i>	<i>Sources</i>
Tables de concertation régionales	La composition de leurs conseils d'administration varie selon les régions, mais ils comprennent généralement des représentants régionaux provenant d'entreprises (producteurs agricoles; transformateurs; restaurateurs; détaillants et commercialisation; coopératives); de l'UPA; d'institutions d'enseignement ou d'expertise; d'organismes de développement économique; du MAPAQ et d'autres ministères; des MRC et des municipalités; de la FADQ et d'institutions financières; d'autres.	Sites Internet de différentes tables de concertation régionale consultés en 2016
Tables filières sectorielles	Leur composition varie selon les régions, mais ces tables regroupent généralement des représentants de la fabrication d'équipements et d'intrants, de la production, de la transformation et de la distribution et de la vente au détail ainsi que le MAPAQ et d'autres partenaires (ex. : recherche, innovation, enseignement, etc.)	MAPAQ, page consultée le 24 mai 2013
Plans de développement de la zone agricole (PDZA)	Les orientations gouvernementales en matière de protection des activités et du territoire agricole de 2001 invitent les MRC à se doter d'un Plan de développement de leur zone agricole (PDZA). À la suite de la réalisation de projets pilotes dans 8 MRC, le MAPAQ indique que la réussite d'un PDZA repose sur la participation d'une diversité d'acteurs concernés (ex. : municipal, agricole, économique, social, environnemental, forestier). Il suggère de communiquer et de consulter ces acteurs tout au long de la démarche (ex. : sondage, consultation publique). Le MAPAQ, l'UPA et les CLD sont identifiés comme des partenaires devant accompagner la démarche. D'autres acteurs peuvent apporter une expertise complémentaire, notamment le <i>Ministère des affaires municipales</i> , les conférences régionales des élus, les tables de concertation agroalimentaire.	MAPAQ 2011b; 2011c.

APPENDICE K : CATÉGORIES D'ACTEURS PROVINCIAUX ET FÉDÉRAUX PRÉSENTS AUX CONSULTATIONS SUR L'AGRICULTURE TENUES AU QUÉBEC ENTRE 1990 ET 2010

Catégories d'acteurs	États généraux 1991 (1)	Sommet 1992 (2)	Forums 1998-2001 (3)	BAPE 2003 (1)	CAAAQ 2008 (1)
<i>Acteurs des secteurs agricole et agroalimentaire</i>					
Intrants	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Institutions financières	Oui	Oui	Oui (4)	Non	Oui
Coopératives	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UPA et affiliés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Producteurs non affiliés à l'UPA	Non	Non	Non	Oui	Oui
Transformateurs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Distribution et vente au détail	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Restaurateurs	Non	Non	Oui	Non	Oui
Travailleurs	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Consommateurs	Non	Oui	Oui	Non	Oui
Associations/Ordres professionnels	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Formation, recherche, expertise	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<i>Autres acteurs de la société civile</i>					
Développement rural, régional, tourisme	Oui	Oui	Oui	Oui (5)	Oui
Monde municipal	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Arts et cultures	Oui	Non	Non	Non	Non
Environnement	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Santé	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Jeunesse	Oui	Non	Non	Oui	Oui
<i>Acteurs gouvernementaux</i>					
Ministères québécois	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Ministères canadiens	Oui	Non	Oui	Non	Non

(1) Selon la liste des mémoires reçus

(2) Selon les signataires de la déclaration finale du Sommet

(3) Selon les présences à la Table du Forum de 2001

(4) L'Association des banquiers et le Mouvement Desjardins ne sont pas présents, mais plusieurs Sociétés d'État actives dans le financement des entreprises sont présentes ainsi que le Fonds de solidarité de la FTQ.

(5) Plusieurs comités citoyens de milieux ruraux déposent des mémoires.

APPENDICE L: APERÇU DE LA QUALITÉ DES EAUX DE SURFACE ET SOUTERRAINE AU QUÉBEC

La population et les industries du Québec sont alimentées en eau potable à partir : 1) de l'eau de surface (rivières, lacs et autres cours d'eau), dont l'eau doit être filtrée et désinfectée dans les stations d'épuration municipales; 2) de l'eau de nappe souterraine (ex. : puits)¹. La qualité de l'eau des rivières et des lacs est affectée par les villes, les industries, l'agriculture et la villégiature. Même si les rivières du Québec sont généralement en meilleure santé que dans la moyenne des pays du monde, elles sont polluées près des régions à forte concentration humaine ou agricole. Le *Ministère de l'environnement* surveille la qualité de l'eau du Québec particulièrement depuis le début des années 1990.

La concentration trop élevée de certains éléments, notamment le phosphore, perturbe la vie aquatique et favorise l'eutrophisation des cours d'eau et la présence d'algues bleu-vert. En 2008, comparativement à la situation des années 1990, la qualité de l'eau des rivières en milieu agricole s'est améliorée. Cette amélioration découle principalement de la diminution des surconcentrations de phosphore. Cependant, la qualité de l'eau d'une dizaine de rivières reste mauvaise aujourd'hui; ces rivières sont presque toutes situées dans des régions agricoles. Par ailleurs, 30% des 537 lacs recensés par le *Ministère de l'environnement* montrent des problèmes d'eutrophisation (vieillesse prématurée); ces lacs sont situés dans des régions de villégiature ou agricoles. Par ailleurs, dans les bassins versants à forte prédominance de cultures, les rapports du *Ministère de l'environnement* montrent la présence de pesticides en été. Leur concentration dépasse parfois les seuils de protection de la vie aquatique. Au fil des ans, les types de pesticides trouvés dans les rivières changent, mais la qualité de l'eau ne s'améliore pas.

La qualité des eaux souterraines est moins documentée que celle des eaux de surface. Néanmoins, selon les données existantes, la qualité des eaux souterraines peut

¹ Principales sources consultées pour cet appendice : Painchaud, 1996; MEF, 1997a; ME, 2003b; MDDEP, 2007a, 2012a, 2012b; page consultée le 14 juin 2012.

compromettre l'accès à l'eau potable dans certains endroits spécifiques (ex: dans Portneuf et en Beauce). Par ailleurs, les risques de contamination des nappes souterraines par des élevages sont une source de préoccupation depuis la contamination de l'eau souterraine du réseau d'aqueduc de Walkerton (Ontario), en 2000, par un établissement d'élevage de bovins, qui a occasionné la mort de 7 personnes. Pour leur part, les pesticides atteignent parfois les nappes souterraines, surtout dans les régions à terre sableuse; leur concentration n'affecte cependant pas la potabilité de l'eau.

APPENDICE M : CADRE RÉGLEMENTAIRE QUÉBÉCOIS ENTOURANT LA QUALITÉ DE L'EAU

La *Loi sur la qualité de l'environnement*, adoptée en 1972, confère à toute personne le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes; elle interdit la contamination de l'environnement au delà de normes réglementaires ou de façon à porter atteinte à la santé humaine¹. Elle est sous l'égide du *Ministère de l'environnement*. Les MRC ont également des responsabilités au plan de la réglementation environnementale, en complément au rôle du *Ministère de l'environnement*. Par exemple, elles doivent intégrer, dans leur schéma d'aménagement et leur réglementation, des normes au moins aussi sévères que les réglementations provinciales, notamment dans la protection des prises d'eau potable et des bandes riveraines. Elles sont également invitées à intervenir, à travers la réglementation municipale, dans la réduction de l'érosion du sol, dans l'aménagement et l'entretien des cours d'eau en milieu agricole et dans la protection des boisés. Comme le montre le tableau suivant, l'intervention gouvernementale sur l'enjeu de l'eau a évolué au cours des dernières décennies, particulièrement dans la décennie 2000.

¹ Principales sources consultées pour cet appendice : ME, 2003a; 2003b; MDDEP, 2007b; 2011b; MDDEFP, page consultée le 21 juin 2013; Québec 1972a.

Principales interventions gouvernementales en lien avec la gestion et la qualité de l'eau au Québec 1972-2010

<i>Année de création</i>	<i>Nom</i>	<i>Ministères responsables</i>
1972	Adoption de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
1978	Programme d'assainissement des eaux	<i>Ministère de l'environnement</i>
1987	<i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
1988	Plan d'action [pour le fleuve] Saint-Laurent	Plusieurs ministères fédéraux et québécois
2000	Commission sur la gestion de l'eau	BAPE
2002	<i>Politique nationale de l'eau</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
2002	<i>Règlement sur le captage des eaux souterraines</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
2007	Plan d'intervention gouvernemental sur les algues bleu-vert [cyanobactéries]	Plusieurs ministères québécois
2009	<i>Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
2009	<i>Règlement sur la déclaration des prélèvements en eau</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>
2010	<i>Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau</i>	<i>Ministère de l'environnement</i>

Sources : CPVQ, 1993; Emond, 1993; VGQ, 1996a; ME, 2002b; MDDEP, 2007c; page consultée le 13 juin 2012; Plan d'action Saint-Laurent, page consultée le 11 juillet 2012; BAPE, 2000; Québec, 2002b; Québec, 2009a; 2009b; 2010

**APPENDICE N : ÉVÉNEMENTS MARQUANT L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION
AGROENVIRONNEMENTALE QUÉBÉCOISE EN LIEN AVEC LA POLLUTION DE L'EAU PAR DES MATIÈRES
FERTILISANTES AGRICOLES (EX. : FUMIERS ET ENGRAIS) 1981- 2010**

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
1981-1997	<i>Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale</i> (appelé dans cette thèse <i>règlement de 1981</i>)	Entreposage étanche des fumiers obligatoire Règles d'épandage selon les normes azote Moratoires locaux dans les zones à forte concentration agricole
1988-1997	Programme d'aide à la gestion des fumiers	Entreposage étanche des fumiers
1994	Échec d'un projet de règlement pour renforcer le <i>règlement de 1981</i>	---
1995	<i>Politique ministérielle de développement durable</i> du MAPAQ	Objectif principal : concilier la compétitivité du secteur et la protection de l'environnement Prévoit faire l'analyse environnementale de tous les programmes du MAPAQ. L'analyse du Programme d'aide aux entreprises agroalimentaires sera réalisée en 1997.
1996	Changement dans le <i>règlement de 1981</i>	Règles particulières pour disposer des fumiers dans les municipalités en surplus Municipalités en surplus identifiées selon les normes azote
1997-2002	<i>Règlement sur la réduction de la pollution agricole</i> (appelé dans cette thèse <i>règlement de 1997</i>). Il remplace le <i>règlement de 1981</i>	Entreposage étanche des fumiers obligatoire Plan de fertilisation obligatoire (azote et phosphore) Introduction de la norme phosphore Interdiction d'épandre des engrais minéraux sur les sols riches en phosphore Interdiction d'épandre entre le 1 ^{er} octobre et le 31 mars (sauf exceptions) Interdiction d'épandre avec des gicleurs ou des canons
1997-2002	Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement	Entreposage étanche des fumiers Clubs-conseils en agroenvironnement Organismes de gestion des fumiers

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
1997- ...	Aides pour le traitement des fumiers	Aides financières et crédits d'impôts offerts par différents programmes
1998	Groupe de travail et plan d'action « Un environnement à valoriser »	Planification, par plusieurs ministères et acteurs, du portrait agroenvironnemental des fermes, d'activités de sensibilisation et d'information, d'aides financières, de réglementations et de certifications des entreprises. Objectif général : d'ici 2005, les quelque 20 000 fermes, représentant près de 90 % de l'activité agricole au Québec, auront entrepris l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans les domaines de l'entreposage et de la gestion des fumiers, de la gestion des fertilisants, de la conservation des sols, de la protection des cours d'eau en milieu agricole et de l'utilisation des pesticides.
1999- 2007	Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec et suivis	Portrait agroenvironnemental des fermes réalisé en 1999 et suivis de ce portrait en 2003 et 2007
1999- ...	Programme Prime-Vert ¹	Entreposage étanche des fumiers Clubs-conseils en agroenvironnement Organismes de gestion des fumiers ou groupe d'entreprises en surplus Plan d'accompagnement agroenvironnemental (2009) Mesures de réduction de la pollution diffuse (2001) Recouvrement des ouvrages de stockage (2001) Gestion de l'eau par bassins versants Autres (GES, pesticides, biodiversité, etc.)
2000	Commission du BAPE sur la gestion de l'eau	Propositions : - Revoir « de fond en comble la stratégie d'assainissement agricole »; - Écoconditionnalité; - Aides financières aux entreprises agricoles pour réduire la pollution diffuse; etc.
2001	<i>Loi 184</i>	Principe de l'écoconditionnalité introduite dans la <i>Loi sur La Financière agricole du Québec</i>

¹ Prime-Vert a été renouvelé en 2013, mais la nouvelle version n'est pas analysée dans cette thèse.

Dates	Événements	Faits saillants
2002	<i>Politique nationale de l'eau</i>	Mise en place de la gouvernance de l'eau par bassins versants Intensification de l'assainissement agricole Équilibre phosphore pour 2010 Écoconditionnalité
2002- ...	<i>Règlement sur le captage des eaux souterraines</i> (sera remplacé en 2014 par le <i>Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection</i>)	Distance d'épandage des ouvrages de captage de l'eau (ex. : puits) : minimum 30 mètres ¹
2002- 2004	<i>Loi 103</i>	Moratoire provincial sur la production porcine
2002	Stratégie agroenvironnementale du MAPAQ	Soutien aux entreprises agricoles pour s'adapter au <i>règlement de 2002</i>
2002- ...	<i>Règlement sur les exploitations agricoles</i> (appelé dans cette thèse <i>règlement de 2002</i>) Il remplace le <i>règlement de 1997</i> .	Entreposage étanche des fumiers obligatoire Retrait des animaux des cours d'eau Distance minimum d'épandage des cours d'eau : 3 mètres ou celle dictée par le règlement municipal Plan de fertilisation obligatoire (azote et phosphore) Bilan phosphore obligatoire Atteinte, d'ici 2010, de l'équilibre phosphore (augmentation des superficies requises) Nouvelles superficies en cultures interdites dans les municipalités en surplus Municipalités en surplus identifiées selon les normes phosphore

¹ Cette norme était auparavant incluse dans le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* et le *Règlement sur la réduction de la pollution agricole*.

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
2003	Commission du BAPE sur la production porcine (Suite au BAPE, le <i>Ministère de l'environnement</i> préside un comité interministériel pour donner suite aux recommandations.)	Constats : Bonne performance de la production porcine au plan économique, mais cela a occasionné des problèmes environnementaux, notamment de la pollution de l'eau Propositions : Augmentation des normes pour protéger les bandes riveraines et les ouvrages de captage des eaux Règles spécifiques pour la pollution diffuse et pour la protection des cours d'eau, particulièrement dans les zones en surplus Augmentation des normes de phosphore Évaluation des impacts du <i>règlement de 2002</i> Aides financières aux entreprises agricoles pour réduire la pollution Imposition d'une redevance sur les engrais minéraux Inspection des vieilles structures d'entreposage Identification de moyens aux MRC pour contrôler le déboisement Mise en œuvre de l'écoconditionnalité
2004-2007	Plan d'action et mise en œuvre de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique et de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies	Application du <i>règlement de 2002</i> Mesures concernant le travail réduit du sol et la réduction du déboisement Implique le <i>Ministère de l'environnement</i> , le MAPAQ et le Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire
2004	Orientations gouvernementales sur la production porcine	Augmentation des inspections du <i>règlement de 2002</i> Mise en œuvre de l'écoconditionnalité Moyens que les MRC peuvent utiliser pour contrôler le déboisement, les bandes riveraines et les milieux humides, etc. Réalisation de plusieurs de ces mesures conditionnelles à la levée du moratoire de 2002
À partir de 2004	Mise en œuvre de l'écoconditionnalité dans les programmes de La Financière agricole du Québec	Mise en œuvre progressive par programme (ASRA et programmes de financement à partir de 2004; les autres programmes après 2007), par secteur (porcin en premier) et par exigences du <i>règlement de 2002</i>
À partir de 2005	Mise en œuvre de l'écoconditionnalité dans les programmes du MAPAQ	Mise en œuvre progressive par programme (Programme de remboursement des taxes foncières à partir de 2005) et par exigences du <i>règlement de 2002</i>

Dates	Événements	Faits saillants
2005- ...	Modification de la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i>	Interdit les travaux et les ouvrages dans les bandes riveraines des cours d'eau, définies à 3 mètres dans le cas des cultures agricoles et de 10 à 15 mètres en général.
2007- 2010	Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse MAPAQ-Ministère de l'environnement -UPA	Nouveaux projets collectifs par bassin versant et bilan de cette approche Outils de connaissance sur la gestion de phosphore et les bassins versants Information et sensibilisation sur les bandes riveraines

Sources : Québec, 1981a, 1996c, 2001, 2002a, 2002b, 2002c; ME et MAPAQ, 1988; MEF, 1997a; ME, 2002b, 2003b, 2004b, 2004c, 2004e, 2004f; Denis Naud, vers 2007; MDDEFP, page consultée le 25 juin 2013; Revenu Québec, page consultée le 25 juin 2013; MAPAQ, 1995a, 1997, 1999a, 2000a, 2000c, 2001a, 2002a, 2003a, 2004a, 2004c, 2006a, 2006c, 2009d, page consultée le 13 juillet 2013; BAPE, 2000, 2003b, 2003c; Boutin, 2005; MAMR, 2005b; FADQ, 2005; MDDEP, 2006a, vers 2007, 2011c, page consultée le 13 juin 2012; VGQ 2008; VGQ 2012; FADQ 2011c; MAPAQ, MDDEP, et UPA, 2007.

**APPENDICE O : ÉVÉNEMENTS MARQUANT L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION
AGROENVIRONNEMENTALE QUÉBÉCOISE EN LIEN AVEC LES PESTICIDES AGRICOLES 1987- 2010**

Dates	Événements	Faits saillants	Sources
1975	Réseau d'avertissements phytosanitaires	Sous la responsabilité du MAPAQ, informe les producteurs et les vulgarisateurs agricoles sur l'évolution des ennemis des cultures, à indiquer le moment propice des interventions phytosanitaires et à orienter la recherche	Letendre et Émond, 2008
1987	<i>Loi sur les pesticides</i>	<p>Donne la fonction et les pouvoirs au ministre de l'environnement de coordonner, d'élaborer et de proposer des programmes favorisant la réduction et la rationalisation de l'usage des pesticides et d'éviter leurs atteintes à la santé et à l'environnement.</p> <p>De cette <i>Loi</i>, découle le <i>Règlement sur les pesticides en milieu agricole</i> (1988) remplacé par le <i>Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides</i> (1997) : classification des pesticides, suivant cinq niveaux de risque pour l'environnement et la santé des personnes; obligation de permis par type d'activité; obligation de registres d'achat, de vente ou d'utilisation; examen obligatoire pour les détenteurs de permis</p> <p>De cette <i>Loi</i> découle également le <i>Code de gestion des pesticides</i> (2003).</p> <p>Cette <i>Loi</i> québécoise est complémentaire et renforce la législation fédérale, soit la <i>Loi sur les produits antiparasitaires</i>. Cette dernière, sous la responsabilité de Santé Canada, encadre l'homologation des pesticides vendus au Canada et établit les limites maximales de résidus dans les aliments; elle a été modernisée en 2006.</p>	<p>MAPAQ et UPA 2011</p> <p>MDDELCC, page consultée le 18 mars 2016</p> <p>Québec 1987, 1997</p>
En continu	Dépistage des résidus de pesticides dans les aliments (fruits et légumes)	Le MAPAQ indique diverses activités de dépistage dans ses rapports annuels entre 1990 et 2010	Divers rapports annuels du MAPAQ entre 1991 et 2015
1990	Rapports du VGQ sur le <i>Ministère de l'environnement</i> (Suivi en 1993)	Critique l'application du contrôle des pesticides en milieu agricole et le manque de connaissance sur les ventes et les transactions de pesticides.	VGQ 1990; 1993

Dates	Événements	Faits saillants	Sources
Vers début 1990	Début du suivi des concentrations de pesticides dans l'eau par un programme d'échantillonnage du <i>Ministère de l'environnement</i>	Publications de données par le <i>Ministère de l'environnement</i> , notamment pour la période 1999-2008 et sur pour plusieurs cultures (ex. : pommes de terre, vergers, maïs, soya).	MDDEP, 2012a; page consultée le 14 juin 2012
1992	Première stratégie phytosanitaire du MAPAQ	Objectif de réduire de 50% l'usage de pesticides d'ici l'an 2000 Gestion intégrée des ennemis des cultures (ou lutte antiparasitaire intégrée) Quatre secteurs visés : Recherche et développement; Innovation et transfert technologique; Inspection des produits végétaux; Formation.	MAPAQ, 1995a; ME, 2003) MAPAQ et UPA, 2011 MAPAQ, 1993, p.10
1996 (Suivi en 2000)	Rapport du VGQ sur l'aide financière aux producteurs agricoles	Constate l'augmentation de l'utilisation de pesticides en agriculture et leur présence dans des cours d'eau Constate que les actions du MAPAQ ciblent les productions maraîchères alors que la majorité des risques de pollution des eaux sont attribuables aux cultures de maïs, de céréales, de pommes et de pommes de terre. Constate que, selon les données disponibles, un faible nombre de producteurs agricoles adoptent des pratiques pour réduire l'utilisation de pesticides. Constate qu'il existe peu de données sur l'utilisation de pesticides en agriculture et qu'il n'est pas possible de suivre les objectifs de la Stratégie phytosanitaire de 1992 Recommande d'intégrer les objectifs de réduction des pesticides dans les modèles de l'ASRA et d'avoir les données nécessaires pour suivre l'utilisation de pesticides agricoles.	VGQ 1996a; 2000

Dates	Événements	Faits saillants	Sources
1997	Recentrage de la Stratégie phytosanitaire de 1992	De 1998 à 2003, pour les cultures céréales-maïs-soya, pommes et pommes de terre, que la lutte intégrée soit utilisée dans 70 % des superficies pour le contrôle des ennemis des cultures et qu'y soit réduite de 50 % l'utilisation des pesticides. Résultats : Quantité de pesticides utilisée (basée sur un indice de pression en kilogrammes d'ingrédients actifs/hectare) est passée de 3,65 en 1992 à 2,46 en 2001 (réduction de 32,6%) comparativement à une réduction de 12,9 % entre 1992 et 1997. Pourcentage de superficies de lutte intégrée ou en voie de l'être pour les entreprises membres des clubs-conseils en agroenvironnement a atteint 42 % en 2003, comparativement à 3% en 1998.	MAPAQ, 2002b, p.64; 2005c, p.50
1997	<i>Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides</i>	Voir <i>Loi sur les pesticides</i> de 1987	
1998	Groupe de travail et plan d'action « Un environnement à valoriser »	Planification, par plusieurs ministères et acteurs, du portrait agroenvironnemental des fermes, d'activités de sensibilisation et d'information, d'aides financières, de réglementations et de certifications des entreprises. Objectif général : d'ici 2005, les quelque 20 000 fermes, représentant près de 90 % de l'activité agricole au Québec, auront entrepris l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement dans les domaines de l'entreposage et de la gestion des fumiers, de la gestion des fertilisants, de la conservation des sols, de la protection des cours d'eau en milieu agricole et de l'utilisation des pesticides.	MAPAQ, 2000c
1998-2003	Programme agroenvironnemental de soutien à la Stratégie phytosanitaire (dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 - phase III)	Réalisation de 93 projets pour réduire l'utilisation des pesticides et augmenter les superficies en lutte intégrée dans les cultures ciblées (ex. : maïs, soya, pomme de terre, pomme). Soutien et services-conseils offerts par les équipes du MAPAQ en région	MAPAQ, 1999b, p.91, 2002b, p. 60 2004b, p.8; 2005c, p.50

Dates	Événements	Faits saillants	Sources
1999-2007	Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec et suivis	Portrait agroenvironnemental des fermes réalisé en 1999 et suivis de ce portrait en 2003 et 2007	BPR et GREPA, 1999; BPR, 2005; 2008
2000	Commission du BAPE sur la gestion de l'eau	Une des propositions est de revoir « de fond en comble la stratégie d'assainissement agricole » et notamment de lutter contre la pollution diffuse « engendrée par les pratiques culturales et qui se retrouve à plus ou moins long terme dans le milieu. Cette pollution dépend de l'utilisation des engrais minéraux et des pesticides, de la surfertilisation par les fumiers, de certaines pratiques culturales, des drainages agricoles, des interventions sur les cours d'eau, etc. » (p. 61)	BAPE, 2000
2002	<i>Politique nationale de l'eau</i>	Mise en place de la gouvernance de l'eau par bassins versants Intensification de l'assainissement agricole; un des objectifs est de « réduire, d'ici 2010, la pression sur l'environnement de l'usage des pesticides en milieu agricole » afin de réduire les risques des pesticides pour l'environnement et la santé humaine	ME, 2002b
2003	<i>Code de gestion des pesticides</i>	Normes d'entreposage des pesticides renforcées Distances d'éloignement des plans d'eau, cours d'eau et de toute prise d'eau lors de l'application Distances d'éloignement des zones habitées établies pour tout type d'équipement générant une dérive aérienne importante (ex. : dans les vergers agricoles) Formation obligatoire pour les producteurs agricoles	Québec, 2003a
2004	Intégration dans le Programme Prime-Vert d'objectifs liés à la réduction des risques liés aux pesticides (1)	Lutte intégrée, transfert technologique Équipement d'application et réduction de la dérive aérienne à partir de 2006	MAPAQ 2003a; 2004a; 2006a; 2009d
2005	Initiative conjointe MAPAQ-Ministère de l'environnement sur les pesticides en milieu agricole	Gestion des pesticides	VGQ, 2008

Dates	Événements	Faits saillants	Sources
2006-2007	Création de l'Indicateur de risque des pesticides du Québec (IRPeQ)	Élaboré conjointement par le MAPAQ et le <i>Ministère de l'environnement</i> Facilite le choix de pesticides les moins à risque pour la santé humaine et l'environnement	MAPAQ, 2007b, p. 26
2007	Renforcement du <i>Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides</i>	Toute personne qui utilise des pesticides à une fin agricole doit être titulaire d'un certificat de qualification et passer un examen à cette fin	MAPAQ et UPA, 2011
2007-2010	Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse MAPAQ- <i>Ministère de l'environnement</i> -UPA	Nouveaux projets collectifs par bassin versant et bilan de cette approche Actions visant la réduction et la rationalisation de l'usage des pesticides (ex. : lutte intégrée)	MAPAQ, MDDEP, et UPA, 2007
2011-2021	Stratégie phytosanitaire du MAPAQ	Coordonnée par le MAPAQ Comité de suivi (La Financière agricole du Québec, MAPAQ, <i>Ministère de la santé</i> , <i>Ministère de l'environnement</i> , AAC; UPA (4 affiliés), CQH, Croplife) supervise la mise en œuvre Précédée d'une consultation d'associations des milieux agricoles, de la transformation, de la recherche et de l'expertise, des services-conseils, des fournisseurs de pesticides, de la santé. Cible : réduction de 25 % des risques pour la santé et l'environnement (exprimés à l'hectare traité) d'ici 2021, par rapport à la moyenne des années de référence 2006, 2007 et 2008. Vise également l'évolution des activités de gestion intégrée des ennemis des cultures Composée de trois volets : santé (exposition aux pesticides, résidus dans les aliments); environnement (biodiversité et pollinisateurs, protection de l'eau); agronomie et économie (développement et transfert des connaissances, gestion intégrée des ennemis de cultures)	MAPAQ et UPA, 2011

(1) Prime-Vert a été renouvelé en 2013, mais la nouvelle version n'est pas analysée dans cette thèse.

APPENDICE P : ÉVÉNEMENTS MARQUANT L'ÉVOLUTION DES CADRES RÉGLEMENTAIRES EN LIEN AVEC LA GESTION DES ODEURS ET DES NUISANCES DES ÉLEVAGES AINSI QU'AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AGRICOLE 1990- 2010

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
1987-1992	Révision de la zone agricole	La zone agricole a été révisée pour mieux tenir compte des besoins des MRC.
1994	Orientations du gouvernement du Québec en matière d'aménagement (Pour un aménagement concerté du territoire)	<p>Ces orientations sont publiées en vue de la révision des schémas des MRC. Elles touchent divers sujets : qualité de vie, patrimoine, biodiversité, production minière, etc..</p> <p>Ces orientations soulignent, entre autres, l'importance de protéger les terres agricoles et d'utiliser « les espaces vacants déjà disponibles en zone non agricole », identifiées conjointement avec l'UPA en 1992, pour satisfaire les besoins en expansions urbaine.</p>
1996	<i>Loi 23 ou Loi sur le droit de produire</i> (modifie la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> et la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> et d'autres lois)	<p>Institue le principe de priorité des activités agricoles en zone agricole et encadre le rôle des municipalités dans le développement des activités agricoles en zone agricole. Les MRC doivent dorénavant introduire dans les schémas d'aménagement la notion de planification des activités agricoles dans la zone verte.</p> <p>Encadre le rôle des MRC dans l'établissement des distances séparatrices entre les bâtiments agricoles et non agricoles, par exemple :</p> <p>Les nouveaux bâtiments non agricoles doivent accepter les distances séparatrices déjà établies pour les bâtiments agricoles déjà en place.</p> <p>Un droit à la médiation est ajouté pour les producteurs agricoles se sentant lésés dans leurs activités agricoles. Un producteur agricole ne peut être tenu juridiquement responsable des désagréments dus aux odeurs ou aux autres nuisances (bruits, poussières) s'il respecte les lois environnementales et les règles de constructions et d'usages par zone de sa municipalité.</p> <p>Départage des responsabilités entre le <i>Ministère de l'environnement</i> (responsable des normes agroenvironnementales) et des MRC/municipalités (responsables des normes de cohabitation).</p> <p>Met en place des comités consultatifs agricoles dans les MRC. Ce Comité fait des recommandations aux instances décisionnelles de la MRC en ce qui a trait à l'agriculture. La moitié de ses membres sont des producteurs agricoles nommés par l'UPA et l'autre moitié sont des membres du conseil de la MRC et d'autres personnes.</p>

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
1996	Orientations gouvernementales sur les distances séparatrices entre des bâtiments agricole et non agricole ¹ .	Les règlements et schémas d'aménagement des municipalités doivent être conformes à ces orientations qui seront mises à jour par la suite jusqu'à leur forme finale en 2003 (voir deuxième tableau de cet appendice).
2001	<i>Loi 184</i> (modifie la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricole</i> , la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> et d'autres dispositions législatives qui régissent les organismes municipaux)	Adoptée suite aux difficultés d'application de la <i>Loi 23</i> Permet aux MRC d'adopter un <i>Règlement de contrôle intérimaire</i> (RCI) portant sur les normes de zonage et les usages permis en zone agricole et les distances séparatrices. Suspend l'application des règlements des municipalités qui sont incompatibles au RCI. Un RCI doit être conforme aux orientations émises par le gouvernement. Donne le droit aux exploitations agricoles existantes d'augmenter jusqu'à un maximum de 225 unités animales. Ce droit s'exerce malgré les normes de distances séparatrices mais dans le respect des lois agroenvironnementales. Ce droit s'applique à certaines conditions, par exemple la mise en place d'une toiture sur les structures d'entreposage et l'aspersion basse du fumier pour celles qui sont près des périmètres urbains.
2001	Orientations du gouvernement du Québec en matière d'aménagement (La protection du territoire et des activités agricoles)	Fruit d'une démarche concertée entre le MAPAQ et le <i>Ministère des affaires municipales</i> et d'un travail de partenariat avec les représentants des milieux agricoles et municipaux Demandent aux MRC d'affirmer clairement, dans leurs schémas, la priorité aux activités agricoles en zone verte et proposent différents moyens pour y parvenir. Demandent aux MRC de déterminer un cadre de gestion des usages basée sur une vision d'ensemble de la zone agricole et de caractériser cette dernière Soulignent aux MRC l'usage possible de l'article 59 de la <i>Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles</i> qui permet les demandes à portée collective pour les projets résidentiels en zone agricole dans les îlots déstructurés de la zone agricole et sur des lots d'une superficie suffisante pour ne pas déstructurer la zone agricole.

¹ Émises en 1996 par le *Ministère de l'environnement* et complémentaires au *Règlement agroenvironnemental de 1981* et publiées dans la *Gazette officielle du Québec*. En 1997, des directives sont également publiées dans un document complémentaire des Orientations du gouvernement en matière d'aménagement du territoire publié par le Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire. En 1998, les deux directives sont harmonisées et publiées à nouveau dans la *Gazette officielle du Québec*. Elles seront mises à jour par la suite en 2003. Sources: Québec 1996a; 1998; 2003b; MAMM, 2001a; MAMR, 2005.

Dates	Événements	Faits saillants
		<p>Demandent aux MRC de tenir compte des prérogatives environnementales dans le développement de leur zone agricole, notamment de la Stratégie et du Plan d'action québécois en matière de diversité biologique, du REA, de la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i>, de la <i>conservation des sols</i>, de la <i>protection des prises de captage d'eau potable</i>, de l'<i>aménagement et de l'entretien des cours d'eau en milieu agricole</i>, de la <i>protection des boisés</i>.</p> <p>Demandent d'inclure dans leur schéma d'aménagement des paramètres sur les distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en zone agricole, basés sur les distances proposées dans les orientations gouvernementales. La MRC peut adapter certains paramètres gouvernementaux à la réalité de son milieu si elle a des motifs de le faire et après consultation de son comité consultatif agricole. L'impact de ces règles de distances sur les bâtiments existant doit être évalué et pris en compte.</p> <p>Précisent les conditions requises pour justifier un zonage d'élevage à forte odeur (ex. : périphérie d'un périmètre d'urbanisation, zones de villégiature ou récréotouristiques).</p> <p>Encouragent la réalisation de plans ou de stratégies de développement de la zone agricole et de plans stratégiques de développement du secteur agroalimentaire ainsi que les actions des Tables régionales de concertation en agroalimentaire.</p> <p>Précisent que le conseil d'une MRC doit consulter son comité consultatif agricole lorsqu'il a à statuer sur un règlement municipal qui traite de la zone agricole.</p> <p>Encouragent les MRC à garder actifs les comités consultatifs agricoles après les révisions de schémas d'aménagement. Le comité consultatif agricole est vu comme un lieu d'échange, de partage d'information, de réflexion, de compréhension mutuelle, de recherche de consensus et d'analyse des situations conflictuelles.</p>
2002-2004	<i>Loi 103</i>	Moratoire provincial sur la production porcine
2003	Commission du BAPE sur la production porcine	<p>Constatations :</p> <p>Bonne performance de la production porcine au plan économique, mais cela a occasionné des conflits sociaux (ex. : cohabitation en milieu rural)</p> <p>Propositions :</p> <p>Augmentation du pouvoir, des consultations et de l'accès à l'information sur les projets porcins, pour les municipalités, les MRC et les citoyens</p> <p>Mécanismes de règlements en cas de conflit social</p> <p>Augmentation des normes pour réduire les inconvénients sur les odeurs</p>

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
2004	Orientations gouvernementales sur la production porcine	<p>Meilleur transfert d'information entre le <i>Ministère de l'environnement</i>, le MAPAQ et les municipalités sur les projets porcins</p> <p>Encadrement des pouvoirs de zonage des productions agricoles des municipalités et de l'application, par ces dernières, des distances séparatrices relatives aux élevages</p> <p>Mesures prévues par la <i>Loi 54</i> (voir ici-bas)</p> <p>Réalisation de plusieurs de ces mesures conditionnelles à la levée du moratoire de 2002</p>
2004	<i>Loi 54</i> (modifie la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> et d'autres dispositions législatives qui régissent les organismes municipaux)	<p>Permet aux municipalités de continger les élevages porcins (mais pas les autres productions agricoles)</p> <p>Permet aux municipalités d'imposer, à la suite d'une consultation publique, des conditions liées à la gestion des odeurs et à l'économie d'eau (ex. : couvrir la fosse de lisier, distances séparatrices spécifiques, délai d'épandage, écran brise-odeur, équipements pour économiser l'eau), liées à la délivrance d'un permis ou d'un certificat en vue de la construction, de la transformation ou de l'agrandissement d'un bâtiment destiné à l'élevage porcin</p> <p>Prévoit un régime spécial d'amendes en cas d'infraction aux dispositions réglementaires sur l'abattage d'arbres</p> <p>Augmente de 8 à 12 le nombre de jours où l'épandage peut être interdit par une municipalité</p>
2005	Orientations du gouvernement du Québec en matière d'aménagement (La protection du territoire et des activités agricoles.)	<p>Précise les orientations gouvernementales de 2001 notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recommandant aux MRC d'ajuster leurs schémas d'aménagement aux dernières réglementations touchant les milieux riverains, notamment la <i>Politique de l'eau</i> de 2002; • Recommandant aux MRC de tenir compte des milieux humides présents sur leur territoire et d'adopter des mesures appropriées pour assurer leur conservation, en concordance avec les démarches des ministères responsables de la faune et de l'environnement; • Recommandant aux MRC dont le territoire inclut des municipalités qui contiennent une superficie forestière de 30 % ou moins d'adopter sans délai une réglementation visant à contrôler le déboisement dans celles-ci (en zone agricole et non agricole); • Donnant plus de souplesse aux MRC dans l'application des règles de zonage des productions agricoles des orientations gouvernementales de 2001 (ajoute d'autres possibilités, telles que la proximité de d'une zone patrimoniale, la garantie d'une activité sportive ou récréative génératrice de retombées économiques); • Donnant plus de souplesse aux MRC dans l'application des paramètres de distances séparatrices relatifs aux élevages à forte charge d'odeur (plusieurs façons de les adapter aux réalités locales sont proposées);

<i>Dates</i>	<i>Événements</i>	<i>Faits saillants</i>
		<ul style="list-style-type: none"> • Demandant aux MRC qu'elles acquièrent une connaissance factuelle du territoire et de sa zone agricole, de ses particularités et de ses enjeux afin d'objectiver le débat et de l'orienter vers la recherche de solutions aux problématiques et enjeux définis (ex. : utilisation du sol, localisation, taille approximative et nature des différents types d'élevages, potentiels agricoles, acéricoles et autres, caractéristiques biophysiques particulières du territoire, sites d'intérêt patrimonial ou historique, territoires urbanisés, sites, circuits et équipements touristiques, prises d'eau potable, milieux humides, boisés, sites et habitats fauniques en milieu agricole) <p>Précise que l'utilisation du contingentement des élevages porcins est conditionnel à l'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement révisé ou modifié ou d'un <i>Règlement de contrôle intérimaire</i> conforme aux orientations gouvernementales</p> <p>Rappelle aux MRC qu'elles peuvent être appuyées par différents ministères (MAPAQ, <i>Ministère de l'environnement</i>, <i>Ministère des affaires municipales</i>, Directeur de la santé publique et ministère responsable de la faune)</p>
2007-2010	Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse	Stratégies de communication entre les municipalités, le secteur agricole et le grand public Promotion des pratiques et technologies réduisant les odeurs

Sources : BAPE, 2003b, 2003c; CAAAQ, 2008b; MAM, 1994, 1995; MAMM, 2001a; 2001b; MAMR, 2005b; MAPAQ, MDDEP, et UPA, 2007; ME, 2004g; Québec, 1979b, art. 113; 1996b; 2001; 2002a; 2004; Ouimet 2009; Union des municipalités du Québec, 2007, p. 21.

Orientations gouvernementales sur les distances séparatrices entre des bâtiments agricoles et non agricoles (version 2003)

Les directives gouvernementales établissent une formule pour calculer les distances séparatrices entre les bâtiments agricole et non agricole. La formule tient compte des paramètres suivants :

- le nombre d'unités animales : plus il y a d'unités animales, plus la distance est grande;
- la charge odorante de la production : par exemple, la production porcine a une charge odorante supérieure à la production bovine; elle requiert donc des distances plus grande;
- le mode de gestion des fumiers : le fumier liquide requiert plus de distance que le fumier solide;
- les technologies utilisées pour atténuer les odeurs, par exemple s'il y a une toiture sur le lieu d'entreposage du fumier ou certains systèmes de ventilation dans les bâtiments;
- le type d'immeubles à protéger : les maisons d'habitation, les immeubles protégés (ex. : commerce, lieu public, lieu touristique), les sites patrimoniaux ou les périmètres d'urbanisation.

Deux cas spécifiques sont à noter. Les distances requises pour les agrandissements d'entreprises agricoles de moins de 225 unités animales (soit l'équivalent de 225 vaches ou de 1125 porcs) sont moindres. Celles requises pour les entreprises situées dans des vents dominants sont supérieures.

À titre d'exemple, selon la version des directives de 2003, une production de 2000 porcs à l'engraissement, soit un peu plus que la moyenne des fermes porcines au Québec (1882), en gestion liquide et sans toiture, requiert 289 mètres de distance d'une maison, 578 mètres d'un immeuble protégé ou 867 mètres d'un périmètre urbain (Association des ingénieurs en agroalimentaire du Québec 2005; MAPAQ 2005a).

Sources : Association des ingénieurs en agroalimentaire du Québec 2005; MAPAQ 2005a; Québec 2003b.

BIBLIOGRAPHIE

Pour ne pas l'alourdir, cette bibliographie ne présente pas toutes les sources qui ont permis de documenter les acteurs, notamment leurs mémoires à la CAAAQ et leurs sites. La bibliographie présente cependant ceux qui sont cités.

AAC. Voir Agriculture et agroalimentaire Canada

ACI. Voir Accord sur le commerce intérieur

ACI (Page consultée le 17 décembre 2013). *Site de l'Accord sur le commerce intérieur* (ACI), [en ligne], http://www.ait-aci.ca/index_fr.htm

ADAM, Silke, et Hanspeter KRIESI (2007). « The Network Approach », dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*, 2e éd., p. 129-154, Cambridge, États-Unis, Westview Press.

AGECO (2003). *Impacts économiques de la mise aux normes environnementales sur les exploitations porcines - RRPOA et REA. Rapport préliminaire*. Présenté à la Fédération des producteurs de porcs du Québec et à l'Union des producteurs agricoles.

----- (2007) *Perspectives pour l'industrie de la transformation laitière québécoise. Rapport final*. Présenté au Conseil des industriels laitiers du Québec.

----- (2009). *Étude sur le programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA) : les façons de l'adapter*.

AGRICARRIÈRES (Page consultée le 15 février 2016). *Site d'Agricarrières*, [en ligne], www.agricarrieres.qc.ca

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA (2001). *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2001*, Ottawa.

----- (2002). *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2002*, Ottawa.

----- (2004). *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2004*, Ottawa.

----- (2006). *Stratégie de développement durable 2007-2009. Progresser ensemble*, Ottawa.

----- (2011). *Rapport ministériel sur le rendement 2010-2011*, Ottawa.

- *Transition de la Commission canadienne du blé*, [en ligne], <http://www.agr.gc.ca/fra/industrie-marches-et-commerce/statistiques-et-information-sur-les-marches/par-produit-secteur/cultures/initiatives-au-service-des-producteurs/libre-choix-des-producteurs-de-grains-en-matiere-de-commercialisation/transition-de-la-commission-canadienne-du-blé/?id=1323987970940> (Page consultée le 7 janvier 2015)
- AGRI-TRAÇABILITÉ QUÉBEC (Page consultée le 28 février 2013). *Site d'Agri-Traçabilité Québec*, [en ligne], www.atq.qc.ca
- (Page consultée le 30 mars 2016). *La traçabilité au Canada*, *Site d'Agri-Traçabilité Québec*, [en ligne], <https://www.atq.qc.ca/fr/tracabilite/tracabilite-au-canada>
- ALIMENTS DU QUÉBEC (Page consultée le 15 février 2016). *Site d'Aliments du Québec*, [en ligne], www.alimentsduquebec.com
- ALLAIN, Marie-Laure, et Claire CHAMBOLLE (2003). « Approches théoriques des rapports de force entre producteurs et distributeurs », *Économie rurale*, n° 277-278: p. 183-191.
- ANGUÉ, Katia (2009). « Rôle et place de l'abduction dans la création de connaissances et dans la méthode scientifique peircienne », *Recherches qualitatives*, 28 (2): 65-94.
- AQINAC. Voir Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (1997). *Audition du sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Journal des débats de la Commission de l'administration publique, 35e législature, 2e session, vol. 35, no 14, 15 octobre 1997.
- (1998). *Audition du président de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec sur la gestion administrative de la Régie conformément à la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*, Journal des débats de la Commission permanente de l'administration publique, 35e législature, 2e session, vol. 35, no 52, 13 octobre 1998.
- (2008). *Consultations particulières sur le projet de loi no 97 - Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité et modifiant la Loi sur les produits alimentaires*, Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, 38e législature, 1re session, Vol. 40, no 9, 8 mai 2007 au 5 novembre 2008.
- (2009). *Interpellation : Le chapitre agricole de l'Accord sur le commerce intérieur*, Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, 39e législature, 1re session, Vol. 41, no 10, 30 octobre 2009.

----- (Page consultée le 12 avril 2012). *Les premiers ministres du Québec depuis 1867 - Assemblée nationale du Québec*, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/pm.html>.

----- (2016). *Analyse du phénomène d'accaparement des terres agricoles. Observations, conclusions et recommandations*, Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, mars 2016.

----- (Page consultée le 25 février 2017). *Les titulaires de ministères depuis 1867 - Assemblée nationale du Québec*, [en ligne], <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/ministitulaires1.html#agriculture>.

ASSOCIATION DES DÉTAILLANTS EN ALIMENTATION DU QUÉBEC

(2007). *Recommandations de l'Association des détaillants en alimentation du Québec*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

ASSOCIATION DES INGÉNIEURS EN AGROALIMENTAIRE DU QUÉBEC

(2005). *Guide des bonnes pratiques sur les critères de sélection d'un site d'élevage porcin*, [en ligne], http://www.leporcduquebec.com/upa_porcs_files/federations/pdf/centre_de_doc/GuideBonnesPratiquesSelectionSite.pdf (Page consultée le 6 février 2013).

ASSOCIATION POUR LA CONSERVATION DES PETITS ABATTOIRS (2008). *Lettre déposée à la Commission de l'Agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation*, dans le cadre des Consultations particulières sur le projet de loi no 97 - Loi visant la régularisation et le développement d'abattoirs de proximité et modifiant la Loi sur les produits alimentaires.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES BANQUES ALIMENTAIRES ET DES MOISSONS, OPTION DES CONSOMMATEURS, REGROUPEMENT DES CUISINES COLLECTIVES DU QUÉBEC, TABLE DE CONCERTATION SUR LA FAIM ET LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, UNION DES CONSOMMATEURS, ORDRE PROFESSIONNEL DES DIÉTÉTISTES DU QUÉBEC (OPDQ), ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LA DISTRIBUTION DE FRUITS ET DE LÉGUMES, ET ÉQUITERRE (2007). *Pour une politique nationale de l'alimentation au Québec*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES INDUSTRIES DE NUTRITION ANIMALE ET CÉRÉALIÈRE (2007). *Mémoire de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

AU CŒUR DES FAMILLES AGRICOLES (Page consultée le 25 février 2013). *Site de Au cœur des familles agricoles*, [en ligne], www.acfareseaux.qc.ca/.

BAPE. Voir Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

- BEAULIEU, Mario, Félicien HITAYEZU, et Mario RINGUETTE (2005). « Le débat sur les marges : comment se répartit le dollar dépensé par le consommateur? », *Bioclips*, mars 2005, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.
- BELLEY, Serge, et Marie-Ève GABOURY-BONHOMME (2013). « Le défi de la coordination et de l'innovation dans les collaborations intersectorielles : Le cas des services-conseils agricoles au Québec », *The Innovation Journal : The Public Sector Innovation Journal*, vol. 18, no 2.
- BÖRZEL, Tanja A. (1998). « Organizing Babylon - on the Different Conceptions of Policy Networks », *Public Administration*, no 76 (summer), p. 253-273.
- BOUTIN, Denis (2004). « Réconcilier le soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement. Tendances et perspectives », dans *Vers une politique agricole visionnaire : 67ème Congrès de l'Ordre des agronomes du Québec* (Sherbrooke, 11 juin 2004).
- (2005). « The challenge of reconciling water and agriculture policies - the role of public hearings », dans *Workshop on agriculture and water : sustainability, markets and policies* (Adelaide, Australie, 14 novembre 2005), OCDE.
- BPR (2005). *Suivi 2003 du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec*, préparé pour le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, l'Union des producteurs agricoles et Agriculture et agroalimentaire Canada.
- (2008). *Suivi 2007 du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec*, préparé pour le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, l'Union des producteurs agricoles et Agriculture et agroalimentaire Canada.
- BPR, et GROUPE DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE ET POLITIQUE AGRICOLES (1999). « Le portrait agroenvironnemental des fermes du Québec », préparé pour le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, l'Union des producteurs agricoles et l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement.
- BRAUD, Philippe (2014). « Politiques publiques et sociologie politique », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 517-523, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- BRISSON, Geneviève, Mary RICHARDSON, et Dominique GAGNÉ (2010). « Relation entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines », *Politiques publiques et santé*, Québec, Institut national de santé publique du Québec.
- BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2000). *L'eau, ressources à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Tome 1, 2 et annexes.

- (2003a). *Les préoccupations et les propositions de la population au regard de la production porcine*. Rapport d'enquête et d'audience publique de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec. Volume 2.
- (2003b). *L'état de la situation de la production porcine au Québec*. Rapport d'enquête et d'audience publique de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec. Volume 1.
- (2003c). *L'inscription de la production porcine dans le développement durable*. Rapport principal de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec.
- BURGESS, Joanne (2004). « Le lait : une question de vie et de mort », *Site du Musée McCord* » [en ligne], http://www.musee-mccord.qc.ca/scripts/printtour.php?tourID=VQ_P3_6_FR&Lang=2 (Page consultée le 20 mars 2016)
- BUTAULT, J.-P. (2004). *Les soutiens à l'agriculture. Théorie, histoire, mesure*, Mieux Comprendre, Économie et société, Paris, Institut National de la Recherche Agronomique.
- CAAAQ. Voir Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois
- CACQ. Voir Coalition des associations de consommateurs du Québec
- CALLAGHAN, Gillian D., et Gerald WISTOW (2006). « Publics, Patients, Citizens, Consumers? Power and Decision Making in Primary Health Care », *Public Administration*, vol. 84, no 3, p. 583-601.
- CANADA (1985). *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34 (Version à jour 26 février 2017).
- CANADA, et ÉCORESSOURCES (2010). *État de l'adaptation aux changements climatiques dans le secteur agricole au Canada*, Document de recherche pour le gouvernement du Canada.
- CANADIAN GROCER (2011). « CCGD shuts down; biggest members sign up with Retail Council of Canada », dans *Canadian Grocer*, 8 février 2011, [en ligne], <http://www.canadiangrocer.com/top-stories/ccgd-shuts-down-biggest-members-sign-up-with-retail-council-of-canada-3982>
- CCDA. Voir Conseil canadien des distributeurs en alimentation
- CCL. Voir Commission canadienne du lait
- CDAQ. Voir Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec
- CEA. Voir Conseil des entrepreneurs agricoles
- CECPA. Voir Centre d'études sur les coûts de production en agriculture

CENTRE DE LA TRANSFORMATION AGROALIMENTAIRE ET DES PRODUITS DE CONSOMMATION (Page consultée le 28 mai 2013). *Site du Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation*, [en ligne], www.conseiltac.com

CENTRE DE RÉFÉRENCE EN AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE DU QUÉBEC (2007). *Du mode “silos” passons au mode “réseaux”*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l’avenir de l’agriculture et de l’agroalimentaire québécois (CAAAQ).

----- (Page consultée le 16 juillet 2012). *Répertoire des services conseils*, [en ligne], [http://www.repertoiresducraaq.ca/services-conseils/fr/fiche/ageo-club/?k=&c1=\[10020,10021,10022\]&c2=\[155,157,166,188\]&eid=0&e=&tid=\[\]&t=&p=1&si=entite&sa=ascending&ci=0&rtid=0&rt=](http://www.repertoiresducraaq.ca/services-conseils/fr/fiche/ageo-club/?k=&c1=[10020,10021,10022]&c2=[155,157,166,188]&eid=0&e=&tid=[]&t=&p=1&si=entite&sa=ascending&ci=0&rtid=0&rt=)

----- (Page consultée le 2 novembre 2012). *Site du Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec*, [en ligne], www.craaq.qc.ca

CENTRE D’ÉTUDES ET DE RECHERCHES INTERNATIONALES DE L’UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL (Page consultée le 8 décembre 2014). « *Observatoire sur la souveraineté alimentaire* », dans *Centre d’études et de recherches internationales* [en ligne], <http://www.cerium.ca/Souverainete-alimentaire>

CENTRE D’ÉTUDES SUR LES COÛTS DE PRODUCTION EN AGRICULTURE (2007). *Étude sur le coût de production des entreprises porcines de type naisseur-finiisseur en 2007 au Québec*.

----- (2012). *Principes, normes et règles méthodologiques générales associés à la réalisation des études de coûts de production des produits agricoles couverts par le Programme d’assurance stabilisation des revenus agricoles*.

----- (Page consultée le 10 mai 2013). *Site du Centre d’études sur les coûts de production agricole*, [en ligne], <http://www.cccpa.qc.ca/>

CÉRIUM. Voir Centre d’études et de recherches internationales de l’Université de Montréal

CHARLES, Lionel, et Bernard KALAORA (2007). « De la protection de la nature au développement durable : vers un nouveau cadre de savoir et d’action ? » *Espaces et sociétés*, 3 (130), 121-33.

CIMON-MORIN, Virginie (2004). *Rapport d’évaluation de la mesure soutien au développement des produits du terroir*, Québec, Ministère du développement économique et régional et de la recherche.

CLUBS-CONSEILS EN AGROENVIRONNEMENT (Page consultée le 30 mai 2013). *Site des clubs-conseils en agroenvironnement*, [en ligne], www.clubsconseils.org

- COALITION DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS DU QUÉBEC (Page consultée le 27 septembre 2012). « Affiliations de la CACQ », dans *Coalition des associations de consommateurs du Québec*, [en ligne], <http://cacq.ca/affiliations-de-la-cacq.html>
- COALITION EAU SECOURS! (2007). *Rapport d'activités 2006-2007*.
- COALITION POUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION EN AGRICULTURE AU QUÉBEC (Page consultée le 9 octobre 2012). *Site de la Coalition pour la liberté d'association en agriculture au Québec*.
- COALITION POUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE (2005). *Lettre-mémoire déposé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, dans le cadre du projet de parachèvement de l'autoroute 30 entre l'autoroute 15 et l'échangeur Jean-Leman à Candiac et Saint-Philippe.
- COALITION POUR UN MODÈLE AGRICOLE ÉQUITABLE, LA GESTION DE L'OFFRE (Page consultée le 29 octobre 2012). *Site de GO5, Coalition pour un modèle agricole équitable, la gestion de l'offre*, [en ligne], www.go5quebec.ca
- COALITION SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE (2010). *Assemblée générale annuelle et Colloque. Cahier du participant et Rapport annuel 2009*, [en ligne], www.nourrirnotremonde.org (Page consultée le 4 mars 2010).
- (2011). *Rapport annuel 2010*.
- (2012). *Rapport annuel 2011*.
- (Page consultée le 21 janvier 2013). *Site de la Coalition souveraineté alimentaire*, [en ligne], www.nourrirnotremonde.org
- (Page consultée le 29 décembre 2014). « Coalition souveraineté alimentaire. Un mouvement », *Site de la Coalition souveraineté alimentaire*, [en ligne], <http://www.nourrirnotremonde.org/ScriptorWeb/scripto.asp?resultat=176724>
- COLEMAN, William D. (1998). « From protected development to market liberalism : paradigm change in agriculture », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no 4), p. 632-651.
- COLEMAN, William D., Grace D. SKOGSTAD, et Michael M. ATKINSON (1997). « Paradigm Shifts and Policy Network : Cumulative Change in Agriculture », *Journal of Public Policy*, no 16, p. 273-301.
- COLLECTIFS RÉGIONAUX EN FORMATION AGRICOLE (Page consultée le 3 juin 2013). *Site des Collectifs régionaux en formation agricole*, [en ligne], <http://www.formationagricole.com/qui.asp>
- COMITÉ DE SUIVI DU SOMMET SUR L'AGRICULTURE QUÉBÉCOISE (1993). *Sommet sur l'agriculture québécois. Bilan annuel des retombées du sommet - an 1*.
- (1994). *L'agriculture québécoise. Bilan annuel des retombées du sommet - an 2. Sommaire*.

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS
(1993). *Le stress des agriculteurs : dimensions économiques, conséquences humaines*, Parlement du Canada.

COMMISSION CANADIENNE DU LAIT (Page consultée le 20 octobre 2014). « Prix de soutien », *Site de la Commission canadienne du lait*, [en ligne], <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?link=115>

----- (2015a) (Page consultée le 9 mars 2015). « Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL), *Site de la Commission canadienne du lait* », mars, [en ligne], <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?link=118>

----- (2015b). (Page consultée le 10 mars 2015). « Mises en commun », *Site de la Commission canadienne du lait*, mars, [en ligne], <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?id=3810>

----- (2015c). (Page consultée le 11 mars 2015). « Mandat », *Site de la Commission canadienne du lait*, mars, [en ligne], <http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?id=3787>

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC
(2011a). *Code d'éthique et de déontologie des membres de la Commission de protection du territoire agricole du Québec*.

----- (2011b). *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles. Modifications législatives du 21 juin 2001*.

----- (Page consultée le 10 mars 2016). « Le rôle et les responsabilités des intervenants », dans *Commission de protection du territoire agricole du Québec*, [en ligne], www.cptaq.gouv.qc.ca

COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE
L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS (2008a). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir. Ce qu'on nous a dit*. Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

----- (2008b). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*. Études complémentaires de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

----- (2008c). *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*. Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.

- CONSEIL CANADIEN DES DISTRIBUTEURS EN ALIMENTATION (2007). *L'avenir de l'agroalimentaire québécois : l'importance d'un partenariat réaliste et durable*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- CONSEIL DE LA TRANSFORMATION AGROALIMENTAIRE ET DES PRODUITS DE CONSOMMATION (2007). *Position de l'industrie québécoise de la transformation agroalimentaire*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- CONSEIL DES ENTREPRENEURS AGRICOLES (Page consultée le 12 mars 2016). *Site du Conseil des entrepreneurs agricoles*, [en ligne], www.leconseil.net
- CONSEIL DES PRODUCTIONS VÉGÉTALES DU QUÉBEC (1993). *Colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural. L'eau de demain : quel héritage laisserons-nous?* Québec, Conseil des productions végétales du Québec.
- (1996). *Deuxième colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural. Stratégies de gestion : Vers une vision commune*, Québec, Conseil des productions végétales du Québec.
- CONSEIL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE DU QUÉBEC (1998). *Rapport annuel 1997-1998*.
- (2002). *Rapport annuel 2001-2002*.
- (2003). *Rapport annuel 2002-2003*.
- (2004). *Rapport annuel 2003-2004*.
- (2006). *Rapport annuel 2005-2006*.
- (2007). *Partenaires pour l'avenir du secteur agricole*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- (2010). *Rapport annuel 2009-2010*.
- (2011). *Rapport annuel 2010-2011*.
- (Page consultée le 11 avril 2012). « Cessation de la gestion par les conseils d'adaptation du Programme canadien d'adaptation agricole », *Site du Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec*, [en ligne], http://www.cdaq.qc.ca/content_Documents/Cessation%20gestion%20PCAA%20-%20Nouvelle%20sur%20site%20Internet.pdf
- (Page consultée le 19 juillet 2012). *Site du Conseil pour le développement de l'agriculture du Québec*, [en ligne], <http://www.cdaq.qc.ca/default.asp>
- CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA (Page consultée le 27 septembre 2012). *Site de la Consumers' Association of Canada*, [en ligne], www.consumer.ca

- CONTANDRIOPOULOS, Damien (2004). « A sociological perspective on public participation in health care ». *Social Science and Medecine*, no 58, p.321-330.
- CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE (Page consultée le 24 mars 2016). *Site de la Convention sur la diversité biologique*, [en ligne], <https://www.cbd.int/>
- CONVENTION-CADRE DES NATIONS-UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES (Page consultée le 25 mars 2016), *Site de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques*, [en ligne], http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php
- CÔTÉ, Louis (2008). *L'État démocratique. Fondements et défis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CPTAQ. Voir Commission de protection du territoire agricole du Québec
- CPTQ. Voir Coalition pour la protection du territoire agricole
- CPVQ. Voir Conseil des productions végétales du Québec
- CRAAQ. Voir Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec
- CREPAZ, Markus M.L. (2001). « Veto players, globalization and the redistributive capacity of the state : a panel study of 15 OECD countries », *Journal of Public Policy*, vol. 21, no 1, p. 1-22.
- CTAC. Voir Conseil de la transformation agroalimentaire et des produits de consommation
- DE JANVRY, Alain, Elisabeth SADOULET, et Rinku MURGAI (2002). « Rural Development and Rural Policy », dans *Handbook of Agricultural Economics. Agriculture and it's Internal Linkages*, North-Holland, Vol. 2, part A, p. 1593-1658.
- DE MAILLARD, Jacques (2010). « Apprentissage », dans Laurie Boussaquet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition, p. 68-75, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative, guide pratique*, Québec, Éditions Théma.
- DÉVELOPPEMENT BIOALIMENTAIRE CENTRE-DU-QUÉBEC (Page consultée le 22 août 2016). « Historique », *Site de Développement bioalimentaire Centre-du-Québec*, [en ligne], http://www.bioalimentairecq.ca/fr/l_organisme/historique.asp
- DIRECTEUR NATIONAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (2007). *L'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois : Des alliances à bâtir pour une population en santé*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- DOMON, Gérald, et Julie RUIZ (2007). *Paysage et multifonctionnalité des territoires : enjeux et atouts pour l'agriculture de demain*, Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal.

- DOYON, Maurice, et Richard SANCHEZ (2007). *Les structures de la mise en marché collective doivent-elles être actualisées?* Étude présentée dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- DUBOIS, Lise, et Aleck OSTRY (2006). « Facteurs sociopolitiques et alimentation au Québec : une complémentarité fédérale provinciale », dans *Politiques publiques : le Québec comparé*, Jean Crête et Amara Nabil (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval.
- DUPONT, David (2009). *Une brève histoire de l'agriculture au Québec*, Québec, Fides.
- (2012). « « Valeur ajoutée » : Graal du repositionnement stratégique de l'industrie agroalimentaire québécoise », *Revue interventions économiques*, [En ligne], vol. 44.
- DUPONT, David, et Robert LAPLANTE (2010). *Le rapport Pronovost : un diagnostic partiel, une analyse tronquée*, Rapport de recherche, Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC).
- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2009), *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts*, version adoptée le 18 septembre 2009 au Conseil d'administration de l'École nationale d'administration publique.
- ÉCONOMIE SOCIALE QUÉBEC (Page consultée le 16 juillet 2012). « Coopérative de gestion des engrais organiques de Lanaudière (COGENOR Lanaudière) », site *Économie sociale Québec*, [en ligne], <http://economiesocialequebec.ca/?module=directory&uid=871&division=8&subject=38>
- ÉCORESSOURCES (2012). *Analyse du marché des produits biologiques en fonction du développement du secteur biologique au Québec*, Préparé pour la Filière biologique du Québec.
- EMOND, Carol (1993). « Environnement et milieu agricole d'hier à demain », dans *Colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural. L'eau de demain : quel héritage laisserons-nous?* Conseil des productions végétales du Québec.
- ENAP. Voir École nationale d'administration publique.
- ÉQUITERRE (Page consultée le 15 novembre 2012). *Site d'Équiterre*, [en ligne], www.equiterre.org
- FADQ. Voir (La) Financière agricole du Québec.
- FAO. Voir Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- FARINAS, Luc (2006). « Des ordres locaux multiorganisationnels entre l'action et la structure? Un relevé de documentation récente (2000-2006) sur la coordination et les arrangements institutionnels », dans *Cahier de recherche du Cergo 2006 -04*, CERGO (École nationale d'administration publique et Têluq).
- FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE (Page consultée le 28 février 2013), *Site de La Fédération canadienne de l'agriculture*, [en ligne], www.cfa-fca.ca
- FÉDÉRATION DE LA RELÈVE AGRICOLE DU QUÉBEC (2006). « Le Programme d'aide au démarrage d'entreprises laitières pour bientôt », dans *Le FRAQassant*, octobre 2006.
- FÉDÉRATION DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES DU BAS-SAINT-LAURENT (2010). *L'assemblée générale de l'UPA du Bas-Saint-Laurent maintient le mot d'ordre de fermeture des sentiers de motoneige le 1er novembre*, Communiqué de presse du 19 octobre 2010.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS (2007). *L'avenir de l'agriculture québécoise*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- FERTIOR (Page consultée le 6 juillet 2012). « Qui sommes-nous? », dans *Fertior, coopérative de fertilisation organique*, [en ligne], <http://www.fertior.com/qui-sommes-nous.html>
- (LA) FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC (2001a) « Programme de stabilisation du revenu agricole (PSRA) », dans *La Financière agricole du Québec*, [en ligne], http://www.fadq.qc.ca/fileadmin/fr/cent_docu/prog/assu/agri_stab/2010/resu_prog_2010_f.pdf (Page consultée le 19 mars 2010).
- (2001b). *Programme Compte de stabilisation du revenu agricole (CSRA)*.
- (2002). *Rapport annuel 2001-2002*.
- (2003). *Rapport annuel 2002-2003*.
- (2004). *Rapport annuel 2003-2004*.
- (2005). *Rapport annuel 2004-2005*.
- (2006a). *Rapport annuel 2005-2006*.
- (2006b) « Résumé du programme 2006. Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA). Administré par La Financière agricole du Québec », dans *La Financière agricole du Québec*, [en ligne], http://www.fadq.qc.ca/fileadmin/fr/cent_docu/prog/assu/agri_stab/2010/resu_prog_2010_f.pdf (Page consultée le 19 mars 2010)
- (2007). *Rapport annuel 2006-2007*.
- (2008). *Rapport annuel 2007-2008*.

- (2009a). *Plan stratégique 2009-2012*.
 - (2009b). *Rapport annuel 2008-2009*.
 - (2010a). *Rapport annuel 2009-2010*.
 - (2010b). *La Financière agricole fait le point sur la réforme de l'ASRA*, Communiqué de presse du 1er avril 2010.
 - (2010c). *La Financière agricole du Québec donne l'heure juste aux agriculteurs - Les impacts financiers des mesures de redressement du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA)*. Communiqué de presse du 4 novembre 2010.
 - (2011a). *Agri-Investissement 2011*.
 - (2011b). *Agri-stabilité 2011*.
 - (2011c). *Rapport annuel 2010-2011*.
 - (2012). *Rapport annuel 2011-2012*.
 - (2013a). *Agri-Investissement 2013*.
 - (2013b). *Agri-Québec 2013*.
 - (2013c). *Agri-stabilité 2013*.
 - (2013d). *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*. (Version consultée en 2013)
 - (2015). *Veaux de lait : le programme ASRA prend fin le 1er janvier 2016*. Communiqué de presse du 12 juin 2015.
 - (2016). *Bulletin d'information aux préparateurs accrédités du 3 août 2016*.
- FLICK, Yvonna S. (2006). *An introduction to qualitative research*, 3ième, London, Sage Publications.
- FROMAGERIE DES GRONDINES (2009). *Création de l'Association des fromagers artisans du Québec - Une voix forte et représentative pour les fromagers artisans*, Communiqué de presse du 22 janvier 2009.
- GABOURY-BONHOMME, Marie-Ève (2008). *L'évolution des services-conseils agricoles au Québec : crise ou progression?*, Présentation faite dans le cadre du colloque *Stratégies sur les services-conseils* à Drummondville le 24 septembre 2008. Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec.
- (2011). « Évolution de la gouvernance et des politiques de services-conseils agricoles au Québec (Canada) », *Cahier Agricultures*, [en ligne], vol. 20, no 5.

- GAGNON, Bruno (2005). « Développement durable et viable : enjeux sociaux et scientifiques », dans Danielle Lafontaine et Bruno Jean (dir.), *Territoires et fonctions. Des pratiques aux paradigmes : Les systèmes régionaux et les dynamiques d'innovation en débats*, 199-216, Rimouski, CRDT et GRIDEQ.
- GANBAZO, Georges (2006). *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*, Fiche no 4, Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec.
- GANBAZO, Georges, Claude BERNARD, et Daniel CLUIS (1993). *Bilan des charges de polluants à l'échelle du bassin versant*, Présentation faite dans le cadre du Colloque sur la gestion de l'eau en milieu rural *L'eau de demain : quel héritage laisserons-nous?*, Conseil des productions végétales du Québec.
- GARZON, I. (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy : History of Paradigm Change*, New York, Palgrave Macmillan.
- GERVAIS, Catherine (2011). *L'influence des politiques agroalimentaires à caractère économique sur l'alimentation et le poids*, Avis scientifique, Collection Politiques publiques et santé, Institut national de santé publique du Québec.
- GERVAIS, Jean-Philippe, et Rémy LAMBERT (2008). « La transmission des prix dans les filières agroalimentaires », *Bioclips +*, vol. 11, no 2, mai 2008, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.
- GERVAIS, Jean-Philippe, et Bruno LARUE (2007). *Vers une modernisation des programmes de stabilisation et de soutien du revenu des agriculteurs québécois*, Étude présentée dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- GO5. Voir Coalition pour un modèle agricole équitable, la gestion de l'offre
- GOUIN, Daniel-Mercier (2004). « La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent », Rapport no 04-01, Groupe de recherche en économie et politique agricoles, Université Laval, Québec.
- (2010). « Dualité de l'agriculture canadienne, spécificité de la politique agricole québécoise », dans Bernard A. Wolfer (dir.), *Agricultures et paysannerie du monde*, France, Éditions Quae.
- (2016). *Les risques auxquels est confrontée la régulation du secteur laitier*, Présentation faite en novembre 2016 à la Journée Partenaires en production laitière, Université Laval.
- GOUIN, Daniel-Mercier, et Valérie LAMARCHE (2011). *La réforme de l'ASRA, un grand coup ou un grand coût pour l'agriculture du Québec ?*, Présentation faite en mars 2011, Chaire d'analyse de la politique agricole et de la mise en marché collective, Université Laval.
- GREENPEACE CANADA (2010). *Rapport annuel 2010*.

- GROUPE DE TRAVAIL DE LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE SUR LE PLAN D'ACTION 2004-2007 (2004), *Diagnostic du secteur agroalimentaire et de l'approche filière au Québec*, Québec.
- GROUPE DE TRAVAIL « LES RISQUES D'ENTREPRISES À GÉRER » (1999). *Rapport final du groupe de travail sur "Les risques d'entreprises à gérer"*, Québec.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ALIMENTATION ET LA SANTÉ (2006). *Rapport présenté au Comité de direction du Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*. Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU AGRICOLE (1998). *Rapport du groupe de travail sur la sécurité du revenu agricole*, 29 mai 1998, Québec.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU EN AGRICULTURE AU QUÉBEC (2014). *Rapport final. Actualiser, Développer, Simplifier*, Décembre 2014, Québec.
- GROUPE EXPORT AGROALIMENTAIRE QUÉBEC-CANADA (Page consultée le 2 février 2016). *Site du Groupe Export agroalimentaire Québec-Canada*, [en ligne], www.clubexport.ca
- HALL, Peter A. (1993). « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, no 3, p. 275-296.
- HALL, Peter A., et Rosemary C.R. TAYLOR (1996). « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, XLIV, 936-57.
- HANI, Fritz J. (2006). «Global Agriculture in Need of Sustainability Assessment», dans *Sustainable Agriculture : From Common Principles to Common Practice, Proceedings and output of the first Symposium of the International Forum on Assessing Sustainability in Agriculture (INFASA)*, p. 3-17, Berne, Suisse.
- HANI, Fritz J., Laszlo PINTER, et Hans R. HERREN (2006). *Sustainable Agriculture : From Common Principles to Common Practice : Proceedings and output of the first Symposium of the International Forum on Assessing Sustainability in Agriculture (INFASA)*, Berne, Suisse, INFASA, IISD et Bern University of Applied Sciences.
- HECLO, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven (Conn.), Yale University Press.
- HENQUET, Catherine P., et François SIMARD (2007). « Les services-conseils : où en sommes-nous? », *Agronouvelles*.

- HIRST, Paul (1997). « The global economy : myths and realities », *International Affairs*, vol. 73, no 3, p. 409-425.
- HOWLETT, Michael (2005). « What is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles », dans P. Eliadis, M.M. Hill et M. Howlett (dir.), *Designing government. From instruments to governance*, p. 31-50, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- HOWLETT, Michael, M. Ramesh, et Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3ème édition, Canada, Oxford University Press.
- HUGON, Philippe (2005). « Environnement et développement économique : les enjeux posés par le développement durable », *Revue internationale et stratégique*, vol. 4, no 60, p. 113-126.
- IAAKSTD. Voir International Assessment of Agriculture Knowledge, Science and Technology for Development.
- INTERNATIONAL ASSESSMENT OF AGRICULTURAL KNOWLEDGE, SCIENCE AND TECHNOLOGY FOR DEVELOPMENT (2009), *Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. North America and Europe*, Vol. IV, Washington D.C., Island Press.
- IKERD, John (2006). « Sustaining the Family Farm », dans *Tiffin Conference Series, The Prosperous Farm of the Future* (Lethbridge, Alberta, 16 février 2006) [en ligne], <http://web.missouri.edu/~ikerdj/papers/Lethbridge-Family%20Farms.htm> (Page consultée le 12 août 2009).
- INCONNU (2011). « L'union paysanne célèbre ses 10 ans », *La terre de chez nous*, 3 novembre.
- INGRAM, Helen, Anne L. SCHNEIDER, et Peter DELEON (2007). « Social Construction and Policy Design », dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*, Deuxième édition, p. 93-126, Cambridge, États-Unis, Westview Press.
- INGRAM, Mrill, et Helen INGRAM (2006). « Creating Credible Edibles : The Organic Agriculture Movement and The emergence of U.S. Federal Organic Standards », dans *Routing the Opposition : Social Movements, Public Policy, and Democracy*, p. 121-148, David Meyer, Valerie Jennes et Helen Ingram (éd.), Minneapolis, University of Minnesota Press.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (1998). « Enquête sociale et de santé ».
- INSTITUT NATIONAL DE SANTÉ PUBLIQUE DU QUÉBEC (2007). *Agriculture et agroalimentaire : choisir un avenir en santé*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

- INSTITUT DE RECHERCHE ET DE DÉVELOPPEMENT EN AGROENVIRONNEMENT (Page consultée le 15 juin 2012). « Inventaire des problèmes de dégradations des sols agricoles du Québec », dans *Institut de recherche et de développement en agroenvironnement*, [en ligne], <http://www.irda.qc.ca/fr/Inventaire-des-problemes-de-degradations-des-sols-agricoles-du-Quebec>
- (Page consultée le 15 juillet 2013). *Site de l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement*, [en ligne], <http://www.irda.qc.ca/fr/>
- IRDA. Voir Institut de recherche et de développement en agroenvironnement.
- ISSAOUI-MANSOURI, Kheira (2010). « Souveraineté alimentaire : un concept en émergence », *Revue Possibles*, été 2010 (34), [en ligne], http://redtac.org/possibles/2010/10/08/au-dela-des-frontieres-la-lutte-pour-la-souverainete-alimentaire/#_edn1 (Page consultée le 15 décembre 2014).
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- JOBERT, Bruno, et Pierre MULLER (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.
- JOSLING, T (2002). « Competiting paradigms in the OCDE and their impact on the WTO agricultural talks », dans L. Tweeten et S.R. Thompson (dir.), *Agricultural Policy for the 21st Century*, p. 245-264, Ames (Iowa), Iowa State Press.
- KESRI, Karim (2012). « Les exportations bioalimentaires internationales du Québec. Évolution des vingt dernières années et perspectives de croissance », *Bioclips* +, décembre, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.
- KESTEMAN, Jean-Pierre, Guy BOISCLAIR, Jean-Marc KIROUAC, et Jocelyn MORNEAU (2004). *Histoire du syndicalisme agricole au Québec. UCC-UPA 1924-2004*, Québec, Boréal.
- KÜBLER, Daniel, et Jacques DE MAILLARD (2009). *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- LA FÉDÉRATION DES CLUBS DE MOTONEIGISTES DU QUÉBEC (2010). *Levée du blocus de l'UPA : motoneigistes soulagés !*, Communiqué de presse du 17 décembre 2010.
- LABRECQUE, Pierre (2006). *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche. Les règles juridiques applicables à la production et à la mise en marché collective au Québec*, Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- LACHAPELLE, Jean-Pierre (2007). *Rapport sur les assurances agricoles au Québec*, CAAAQ.

- LANG, Tim (1999). « Diet, health and globalization : five key questions », *Proceedings of the Nutrition Society*, no 58, p. 335-343.
- LANG, Tim, David Barling, et Martin Caraher (2009). *Food Policy. Integrating health, environment and society*, Oxford, Grande-Bretagne, Oxford University Press.
- LASCOURMES, Pierre, et Patrick LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, France, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- (2007). *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- LAURIOL, Jacques (2004). « Le développement durable à la recherche d'un corps de doctrine », *Revue Française de Gestion*, vol. 30, no 152, p. 137-150.
- LE GALÈS, Patrick (2004). « Gouvernance », dans Laurie Boussaquet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 243, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- LÉGER, François, Dominique VOLLET, et Ghislaine URBANO (2006). « The difficult match between a territorial policy instrument and the industry-centred tradition of French agricultural policies : the Land Management Contract (LMC) », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, no 3, p. 377-393.
- LE GROUPE MARCHÉ (2007). « La dynamique de la distribution alimentaire, d'hier à aujourd'hui. Une meilleure compréhension de l'évolution de la distribution alimentaire au Québec et de la place des acteurs actuels », *Bioclips*, août, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.
- LEMIEUX, Vincent (2009). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, 3^{ième}, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- LE PAGE-GOUIN, Justine (2014). *Étude de l'interaction entre institutions et acteurs dans l'industrie porcine québécoise*, Mémoire présenté pour l'obtention d'un grade de maître ès sciences (M.Sc.), Université Laval.
- LETENDRE, Michel, et Gilles ÉMOND (2008). « Le Réseau d'avertissements phytosanitaires : au cœur de l'évolution de l'information en phytoprotection au Québec », *Phytoprotection*, vol. 89, no 2-3, p. 125-129.
- LINCOLN, Yvonna S., et Egon G. GUBA (1985). *Naturalistic Inquiry*, Californie, Sage Publications.
- L'ITALIEN, François (2012). *L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole. Les enjeux pour l'agriculture québécoises*, Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC).
- L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (Page consultée le 25 juillet 2013). « L'État québécois en perspective », ENAP, [en ligne], <http://www.etatquebecois.enap.ca/fr/accueil.aspx>
- LUSSIER, Claudine (2006). « Ententes sur les services-conseils : pour une compréhension accrue », *Agronouvelles*.

MALTAIS, Lucie (2002). *Gestion régionale des effluents d'élevage*, Mémoire de l'Association de gestion des engrais organiques (AGEO) présenté dans le cadre de la consultation publique sur le développement durable de la production porcine au Québec du Bureau d'audience publiques sur l'environnement (BAPE).

MAM. Voir Ministère des affaires municipales du Québec

MAMM. Voir Ministère des affaires municipales et de la Métropole du Québec

MAMOT. Voir Ministère des affaires municipales et de l'occupation du territoire du Québec

MAMR. Voir Ministère des affaires municipales et des régions du Québec

MAMROT. Voir Ministère des affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire du Québec

MAMSL. Voir Ministère des affaires municipales du sport et des loisirs du Québec.

MAPAQ. Voir Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec.

MARQUIS, Léo-Jacques, Pierre MARCOTTE, Pierre CÔTÉ, Roland LESSARD, Ann VANASSE, Chantal PAUL, et Luc CUSSON (1997). *Rapport final. Évaluation de l'Entente auxiliaire Canada-Québec pour un environnement durable en agriculture*, Agriculture et agroalimentaire Canada.

MAYER, Robert, et Francine OUELLET (1991). *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*, Boucherville, Gaétan Morin.

MAZOYER, Marcel, et Laurence ROUDART (2002). *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Éditions du Seuil.

MDDEFP. Voir Ministère du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs du Québec

MDDELCC. Voir Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques du Québec

MDDEP. Voir Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec

MDEIE. Voir Ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation du Québec

ME. Voir Ministère de l'environnement du Québec

MEF. Voir Ministère de l'environnement et de la faune du Québec

MILOT, Nicolas, et Laurent LEPAGE (2010). « Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec. Ajustements et tensions », *Politique et sociétés*, vol. 29, no 2, p. 83-104.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (1981). *Nourrir le Québec. Perspectives de développement du secteur de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation pour les années « 80 »*, Québec, Gouvernement du Québec.

- (1989a). *Programmes agricoles 1989-1990 - secteur production et affaires régionales*.
- (1989b). *Rapport annuel 1988-1989*.
- (1990a). *Programmes d'aide aux exploitations agricoles 1990-1993*.
- (1990b). *Rapport annuel 1989-1990*.
- (1991). *Rapport annuel 1990-1991*.
- (1992). *Rapport annuel 1991-1992*.
- (1993). *Rapport annuel 1992-1993*.
- (1994). *Rapport annuel 1993-1994*.
- (1995a). *Le développement durable, pour la suite des choses. Politique ministérielle de développement durable*.
- (1995b). *Rapport annuel 1994-1995*.
- (1997). *Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement (PAIA)*.
- (1998a). *Conférence sur l'agriculture et l'agroalimentaire québécois. Le développement économique : un choix de société. Plans d'action des groupes de travail*. Gouvernement du Québec.
- (1998b). *Rapport annuel de gestion 1997-1998*.
- (1999a). *Prime-vert*.
- (1999b). *Rapport annuel de gestion 1998-1999*.
- (1999c). *Suivi du Forum des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Rapport final du groupe de travail sur "Les risques d'entreprises à gérer"*, Gouvernement du Québec.
- (2000a). *Prime-vert*.
- (2000b). *Rapport annuel de gestion 1999-2000*.
- (2000c). *Bilan de l'an 1 (avril 1999 à mars 2000). Plan d'action 1998-2005 "Un environnement à valoriser"*, Québec.
- (2001a). *Prime-vert*.
- (2001b). *Rapport annuel de gestion 2000-2001*.
- (2002a). *Prime-vert*.
- (2002b). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*.

- (2003a). *Prime-vert.*
- (2003b). *Rapport annuel de gestion 2002-2003.*
- (2004a). *Prime-vert.*
- (2004b). *Rapport annuel de gestion 2003-2004.*
- (2004c). *Bilan de l'an 5. Plan d'action "Un environnement à valoriser", Québec.*
- (2005a). *Monographie de l'industrie porcine au Québec.*
- (2005b). *Politique jeunesse du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Volet Établissement et relève agricole.*
- (2005c). *Rapport annuel de gestion 2004-2005.*
- (2006a). *Prime-vert.*
- (2006b). *Rapport annuel de gestion 2005-2006.*
- (2006c). *Développement durable de la production porcine au Québec. Plan d'action gouvernemental volet 1. État de situation - actions menées par le MAPAQ.*
- (2007a). *Politique jeunesse du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Bilan 2005-2007. Volet Établissement et relève agricole.*
- (2007b). *Rapport annuel de gestion 2006-2007.*
- (2008a). *Programme d'appui financier aux regroupements et aux associations de producteurs désignés.*
- (2008b). *Rapport annuel de gestion 2007-2008.*
- (2008c). *Vision gouvernementale d'avenir pour l'agriculture et l'agroalimentaire québécois.*
- (2009a). *Les suites au rapport de la CAAAQ : le Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation en action.*
- (2009b). *Plan d'action ministériel de développement durable 2009-2013.*
- (2009c). *Politique jeunesse du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Plan d'action 2009-2013. Volet Établissement et relève agricole.*
- (2009d). *Prime-vert.*
- (2009e). *Programme diversification et commercialisation en circuit court en région.*
- (2009f). *Rapport annuel de gestion 2008-2009.*
- (2009g). *Le ministre Claude Béchard annonce un investissement de 650 millions de dollars annuellement pour mettre en œuvre un vaste plan de redressement, Communiqué de presse du 19 novembre 2009.*
- (2010a). *Rapport annuel de gestion 2009-2010.*

- (2010b). *Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux. Pour une santé bien pensée!*
- (2011a). *Donner le goût du Québec. Livre vert pour une politique bioalimentaire.*
- (2011b). *Plan de développement de la zone agricole. Bilan des projets pilotes.*
- (2011c). *Plan de développement de la zone agricole. Guide d'élaboration.*
- (2011d). *Plan stratégique 2011-2014*, Québec.
- (2011e). *Programme pilote d'appui à la multifonctionnalité de l'agriculture.*
- (2011f). *Rapport annuel de gestion 2010-2011.*
- (2012a). *Rapport annuel de gestion 2011-2012.*
- (2012b). *Assurance stabilisation du revenu agricole - Le gouvernement de Pauline Marois met fin à la mesure du 25 %*, Communiqué de presse du 20 décembre 2012.
- (2012c). *Le gouvernement du Québec met un terme à la mesure du 25 % - Le ministre Gendron annonce le versement de près de 20 millions de dollars aux entreprises agricoles*, Communiqué de presse du 27 décembre 2012.
- (Page consultée le 24 octobre 2012). « Filières », dans *Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*, [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/md/filieres/Pages/filieres.aspx>
- (2013a). *Activité bioalimentaire au Québec en 2012. Bilan et perspectives.*
- (2013b). *Prime-vert.*
- (2013c). *Programme Proximité.*
- (2013d). *Stratégie de positionnement des aliments du Québec sur le marché institutionnel.*
- (2013e). *Politique de souveraineté alimentaire.*
- (Page consultée le 23 mai 2013). *Fiscalité municipale agricole*, [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/taxes/regimefiscalite/Pages/regimefiscalite.aspx>.
- (Page consultée le 24 mai 2013). *L'approche filière*, [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/md/filieres/Pages/filieres.aspx>.
- (Page consultée le 10 juillet 2013). « Écoconditionnalité », dans *Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*, [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/taxes/conditionsd'admissibilite/Pages/Ecoconditionnalite.aspx>
- (2014). *Rapport annuel de gestion 2013-2014.*
- (2015). *Direction des politiques, des analyses et de la planification stratégique.*

- (2016). *Sommet sur l'alimentation 2017*. Cahiers thématiques 1, 2 et 3.
- (Page consultée le 22 mars 2016). « Gestion des ennemis des cultures », dans *Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*, [en ligne],
<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/Protectiondescultures/Pages/reseau.aspx>
- (Page consultée le 1^{er} avril 2016). « Résultats de la surveillance de l'antibiorésistance », dans *Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*, [en ligne],
http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/santeanimale/maladies/antibio/antibioresistance/Pages/resultats_surveillance.aspx
- (Page consultée le 6 avril 2016). « Plan de développement de la zone agricole (PDZA) », dans *Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec*, [en ligne],
<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Productions/developpementregional/Pages/PDZA.aspx>
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, et AGENCE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC (2010). *Plan de performance énergétique des exploitations agricoles 2009-2013 de la France : le Québec dispose-t-il de mesures similaires?*
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC, et UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2007). *Plan d'action concerté sur l'agroenvironnement et la cohabitation harmonieuse 2007-2010*.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, et UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2005). *Entente de partenariat MAPAQ-UPA sur les services-conseils*.
- (2011). *Stratégie phytosanitaire québécoise en agriculture 2011-2021*.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE (Page consultée le 13 mai 2013). *Registre des lobbyistes*. [en ligne],
<https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx>
- (Page consultée le 27 mai 2013). *Registre des lobbyistes*. [en ligne],
<https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx>
- (Page consultée le 10 août 2015). *Registre des lobbyistes*. [en ligne],
<https://www.lobby.gouv.qc.ca/servicespublic/consultation/ConsultationCitoyen.aspx>

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE DU QUÉBEC (2001). *Savoir changer le monde. Stratégie québécoise de la science et de l'innovation.*

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX (2003). *Programme national de santé publique 2003-2012.*

----- (2006). *Investir pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012.*

----- (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011.*

----- (Page consultée le 4 juin 2013). *Site du Ministère de la santé et des services sociaux du Québec*, [en ligne], <http://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/mission.php>

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (1989). *Rapport annuel 1988-1989.*

----- (1990). *Rapport annuel 1989-1990.*

----- (1991). *Rapport annuel 1990-1991.*

----- (1998). *Rapport annuel 1997-1998.*

----- (2002a). *Rapport annuel de gestion 2001-2002.*

----- (2002b). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau.*

----- (2003a). *Rapport annuel de gestion 2002-2003.*

----- (2003b). *Synthèse des informations environnementales disponibles en matière agricole au Québec.*

----- (2004a). *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires. Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant.*

----- (2004b). *Plan d'action québécois sur la diversité biologique 2004-2007.*

----- (2004c). *Rapport annuel de gestion 2003-2004.*

----- (2004d). *Stratégie québécoise sur la diversité biologique 2004-2007. Pour la mise en œuvre au Québec de la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies.*

----- (2004e). *Développement durable de la production porcine. Plan d'action gouvernemental. Mesures applicables à un nouveau projet porcin.*

----- (2004f). *Développement durable de la production porcine. Plan d'action gouvernemental. Volet 1 du plan d'action : Condition de levée des restrictions.*

----- (2004g). *Le gouvernement annonce les orientations sur le développement durable de la production porcine* », Communiqué de presse du 13 mai 2004.

- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (1988). *Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF)*.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC, et MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DU SPORT ET DES LOISIRS (2004). *Enquête sur l'application de la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE DU QUÉBEC (1997a). *Étude d'impact du règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*.
- (1997b). *Rapport annuel 1996-1997*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (2009). *Plan stratégique 2009-2013*.
- (2011). *Nos territoires : y habiter et en vivre! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*.
- (2012). *L'organisation municipale et régionale au Québec 2012*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES DU QUÉBEC (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire*.
- (1995). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire. Document complémentaire*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE DU QUÉBEC (2001a). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. La protection du territoire et des activités agricole. Document complémentaire révisé*.
- (2001b). *Plan stratégique 2001-2003*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (2015). *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS DU QUÉBEC (2005a). *Guide explicatif concernant la consultation publique sur un élevage porcin*.
- (2005b.) *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. La protection du territoire et des activités agricoles. Addenda au document complémentaire révisé. Précisions relatives à l'encadrement des élevages à forte charge d'odeur, en particulier porcins, et à la protection du milieu naturel*.
- (2006a). *Les enjeux, défis et interventions du Ministère en lien avec les secteurs agricole et agroalimentaire*.

----- (2006b) *Politique nationale de la ruralité 2007-2014. Une force pour tout le Québec*, Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC (2013). *Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique 2013*.

----- (Page consultée le 19 juin 2013). « Foire aux questions. Le règlement sur les exploitations agricoles (REA) », dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec*, [en ligne], www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/faq.htm

----- (Page consultée le 20 juin 2013). « Réglementation », dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec*, [en ligne], www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/index.htm

----- (Page consultée le 21 juin 2013). *Site du Ministère du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs*, [en ligne], <http://www.mddefp.gouv.qc.ca/>

----- (Page consultée le 25 juin 2013). « Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques. L'agriculture et la valorisation énergétique de la biomasse », dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec*, [en ligne], www.mddep.gouv.qc.ca/changements/plan_action/mesures/agriculture.htm

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DU QUÉBEC (2015). *Stratégie québécoise sur les pesticides 2015-2018. Agir ensemble pour protéger la santé, les pollinisateurs et l'environnement*.

----- (Page consultée le 18 mars 2016), « Encadrement légal et réglementaire, dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques du Québec*, [en ligne], <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/pesticides/cadrelegal.htm#canada>

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS DU QUÉBEC (2006a). *Rapport annuel de gestion 2005-2006*.

----- (2006b). *Le Québec et les changements climatiques. Un défi pour l'avenir. Plan d'action 2006-2012*.

----- (2007a). *Questions de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois adressées au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

----- (2007b). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*.

----- (2007c). *Plan d'intervention détaillé sur les algues bleu-vert 2007-2017*.

- (Vers 2007). *Note à l'intention du Vérificateur général sur le rôle du Site du Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec en matière d'environnement et d'agriculture* », Déposée à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.
- (2008a). *Rapport annuel 2005-2006 sur la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action québécois sur la diversité biologique (2004-2007)*.
- (2008b). *Rapport annuel de gestion 2007-2008*.
- (2009). *Rapport annuel de gestion 2008-2009*.
- (2010). *Rapport annuel de gestion 2009-2010*.
- (2011a). *Coup d'œil sur les modifications apportées au règlement sur les exploitations agricoles*.
- (2011b). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*.
- (2011c). *Rapport synthèse d'évaluation de la Politique de l'eau pour la période 2003-2009*, Gouvernement du Québec.
- (Page consultée le 1er février 2011). *Le Québec sur la voie du développement durable*, [en ligne], <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/voie.htm>
- (2012a). *Portrait de la qualité des eaux de surface au Québec 1999-2008*.
- (2012b). *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable. Document de consultation publique*.
- (2012c). *Le Québec en action vert 2020. Stratégie gouvernementale d'adaptation aux changements climatiques 2013-2020*.
- (2012d). *Le Québec en action vert 2020. Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. Phase 1*.
- (Page consultée le 13 juin 2012). « Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables », dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec*, [en ligne], <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/rives/index.htm>
- (Page consultée le 14 juin 2012). « Portrait global de la qualité des eaux au Québec - Édition 2000 », dans *Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs du Québec*, [en ligne], <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/sys-image/global/global4.htm>
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION DU QUÉBEC (2006). *Un Québec innovant et prospère. Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation*.
- MORIN, Annie (2009). « Accord sur le commerce intérieur : bonne pratique », *Le Soleil*, octobre 11.

- MORIN-RIVET, Laurence, Daniel-Mercier GOUIN, et Maurice DOYON (2012). « La notion de découplage revisitée », *Économie rurale*, [en ligne], vol. 317 Mai-juin 2012.
- MORISSET, Michel (1987). *L'agriculture familiale au Québec*, Paris, L'Harmattan.
- MORISSET, Michel, et Jean-Michel COUTURE (2010). *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- MOYER, W, et T. JOSLING (2002). *Agricultural Policy Reform*, Ashgate, Aldershot.
- MRSTQ. Voir Ministère de la recherche, des sciences et de la technologie du Québec
- MSSS. Voir Ministère de la santé et des services sociaux
- MULLER, Pierre (2005). « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. », *Revue française de science politique*, vol. 55, no 1, p. 155-187.
- (2009). *Les politiques publiques*, 8ème mise à jour, Que sais-je? Paris, Presses universitaires de France.
- (2014). « Référentiel », dans *Dictionnaire des sciences politiques*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- NAUD, Denis (vers 2007). *Aides financières pour le traitement des fumiers*. Présentation faite dans le cadre du Programme d'atténuation des GES *Effet de serre. On coupe les gaz*. Direction de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec. (La date est approximative).
- OCDE. Voir Organisation de coopération et de développement économique.
- OFFICE DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR (Page consultée le 27 septembre 2012). « Ressources en consommation », *Office de la protection du consommateur du Québec*, [en ligne], www.opc.gouv.qc.ca/webforms/APropos/Annuaire.aspx
- OMC. Voir Organisation mondiale du commerce
- OMS. Voir Organisation mondiale de la santé
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (2004). *Agriculture et environnement : enseignements tirés de dix ans de travaux de l'OCDE*.
- (2008). *Multifunctionality in agriculture : Evaluating the degree of jointness, policy implication*, Paris.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (2013). *SAFA. Sustainability assessment of food and agriculture systems. Indicators*, Rome.

- (page consultée le 27 mars 2017). Agriculture durable, *Site des objectifs de développement durable*, [en ligne], <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/overview/fao-and-post-2015/sustainable-agriculture/fr/>
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (2003a). *La FAO et l’OMS annoncent des mesures communes pour promouvoir la consommation de fruits et de légumes*, Communiqué de presse du 11 novembre 2003.
- (2003b). *L’OMS et la FAO publient un rapport d’experts indépendants sur l’alimentation et les maladies chroniques*, Communiqué de presse du 3 mars 2003.
- (2014). *Deuxième Conférence internationale de l’OMS et la FAO sur la nutrition (CIN2)*, Rome, 19-21 novembre 2014, [en ligne], <http://www.who.int/mediacentre/events/meetings/2014/international-conference-nutrition/fr/> (Page consultée le 4 avril 2016)
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (Page consultée le 21 octobre 2010). « L’accord sur l’agriculture : règles en engagements nouveaux », *Organisation mondiale du commerce (OMC)*, [en ligne], http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm3_f.htm
- (Page consultée le 17 décembre 2013). *Site de l’Organisation mondiale du commerce*, [en ligne], <http://www.wto.org/indexfr.htm>
- OSTROM, Elinor (2007). « Institutional Rational Choice : An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework », dans *Theories of the policy process*, Deuxième édition, 21 -64, Cambridge, États-Unis, Westview Press.
- OUMET, Bernard (2009). *Protection du territoire agricole et développement régional. Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*. Rapport remis au ministre de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec en avril 2009.
- PAILLÉ, P., et A. MUCCHIELLI (2008). *L’analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, 2^{ème}, Paris, Armand Colin.
- PAINCHAUD, Jean (1996). « Problématique : état des connaissances. La qualité de l’eau au Québec : état et tendance », dans *Deuxième colloque sur la gestion de l’eau en milieu rural. Stratégies de gestion : Vers une vision commune*, Québec, Conseil des productions végétales du Québec.
- PAL, Leslie A. (2010). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*, 4^{ème}, Carleton University, Nelson Education.
- PAQUETTE, Patrick D. (2016). « Il y a 10 ans la vache folle arrivait au Canada », *Agence Science-Presse*, mars 30.
- PARENT, Diane (2001). « D’une agriculture productiviste en rupture avec le territoire à une agriculture durable complice du milieu rural », *Téoros*, vol. 20, no 2, p. 22-25.
- PATEL, Raj. (2009). « What does food sovereignty look like? », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, no 3, p. 663-706.

- PELLETIER, David, Vivica KRAAK, Christine MCCULLUM, Ulla UUSITALO, et Robert RICH (1999). « The shapping of collective values through deliberative democracy : An empirical study from New York's North Country », *Policy Sciences*, vol. 32, no 2, p. 103-131.
- PIERRE, Geneviève et DJIMET-BABOUN, Armand (2009). *Agriculture durable et territorialisation - Une illustration à partir de la région des Pays de la Loire*, Géoconfluences, La France : des territoires en mutation, [en ligne], <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient7.htm> (Page consultée le 27 février 2017).
- PIERSON, Paul (2000). « Increasing returns, path dependance, and the study of politics ». *American Political Science Review*, vol. 94, no 2, p. 251-267.
- PIRES, Alvavo P. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », dans Poupart et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, p. 113-169, Montréal, Gaétan Morin.
- PLAN D'ACTION SAINT-LAURENT (Page consultée le 11 juillet 2012). « Historique - Plan d'action Saint-Laurent », *Site officiel du Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026*, [en ligne], <http://planstlaurent.qc.ca/fr/historique/historique.html>
- QUÉBEC (1972a). *Loi sur la qualité de l'environnement*, R.L.R.Q., chapitre Q-2 (Version à jour 1er janvier 2012).
- (1972b). *Loi sur les producteurs agricoles*, R.L.R.Q., chapitre P-28 (Version à jour 1er septembre 2012).
- (1978). *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, R.L.R.Q., chapitre P-41.1 (Version à jour 1er décembre 2011).
- (1979a). *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, R.L.R.Q., chapitre A-4.1 (Version à jour 1er novembre 2009).
- (1979b). *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, R.L.R.Q., chapitre A-19.1 (Version à jour 1er janvier 2012).
- (1981a). *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, Loi sur la qualité de l'environnement (Règlement actuellement abrogé ou caduc).
- (1981b). *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, Loi sur la qualité de l'environnement, R.L.R.Q., Q-2, r. 23 (Version à jour 1er mai 2012).
- (1987). *Loi sur les pesticides*, R.L.R.Q., chapitre P-9.3 (Version à jour 1er janvier 2016).
- (1990). *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, R.L.R.Q., chapitre M-35.1 (Version à jour 1er décembre 2011)

- (1996a). *Directive du ministère de l'environnement et de la faune relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale*, publiée dans la Gazette officielle du Québec le 25 septembre 1996 (Directive actuellement abrogée ou caduque).
- (1996b). *Projet de loi no 23 : Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, 1996, chapitre 26.
- (1996c). *Règlement modifiant le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, publié dans la Gazette officielle du Québec le 12 juin 1996, (Règlement actuellement abrogé ou caduc).
- (1997a). *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole*, Loi sur la qualité de l'environnement (Règlement actuellement abrogé ou caduc).
- (1997b). *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides*, Lois sur les pesticides, R.L.R.Q., chapitre P-9.3, a. 32, 101, 104, 109 (Version à jour 1er mars 2017)
- (1998). *Directive relative à la détermination des distances séparatrices relatives à la gestion des odeurs en milieu agricole*, 2 mars 1998, publiée dans la Gazette officielle du Québec le 18 mars 1998.
- (2001). *Projet de loi no 184 : Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricole et d'autres dispositions législatives*, 2001, chapitre 35.
- (2002a). *Projet de loi no 103 : Loi portant restrictions relatives à l'élevage de porcs*, 2002, chapitre 18.
- (2002b). *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, Loi sur la qualité de l'environnement, R.L.R.Q., c. Q-2, r. 1.3.
- (2002c). *Règlement sur les exploitations agricoles*, Loi sur la qualité de l'environnement, R.L.R.Q., Q-2, r. 26 (Version consultée le 7 juin 2010).
- (2002d). *Règlement sur l'identification et la traçabilité de certains animaux*, Loi sur la protection sanitaire des animaux, R.L.R.Q., chapitre P-42, a. 22.1 (Version à jour le 1er février 2013).
- (2003a). *Code de gestion des pesticides*, Loi sur les pesticides, chapitre R.L.R.Q., P-9.3, r. 1 (Version à jour le 1er janvier 2016).
- (2003b). *Directive sur les odeurs causées par les déjections animales provenant d'activités agricoles*, Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, R.L.R.Q., chapitre P-441.1, r. 5 (Version à jour le 1er janvier 2013).
- (2004). *Projet de loi no 54. Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, 2004, chapitre 20.
- (2005). *Loi sur les compétences municipales*, R.L.R.Q, chapitre C-47.1 (Version à jour 1er janvier 2012).

- (2006). *Loi sur le développement durable*, R.L.R.Q, chapitre D-8.1.1, (Version à jour 1er décembre 2016).
- (2008). *Loi sur la protection sanitaire des cultures*, R.L.R.Q, chapitre P-42.1 (Version à jour 1er février 2013).
- (2009a). *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, R.L.R.Q, chapitre C-6.2 (Version à jour 1er janvier 2012).
- (2009b). *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, Loi sur la Qualité de l'environnement, R.L.R.Q, chapitre Q-2, r.14 (Version à jour le 1er juin 2013).
- (2010). *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, Loi sur la Qualité de l'environnement, R.L.R.Q, chapitre Q-2, r.42.1 (Version à jour le 1er juin 2013).
- (2012). *Règlement sur les catégories de producteurs, leur représentation et leur cotisation annuelle à l'Union des producteurs agricoles*, Loi sur les producteurs agricoles, R.L.R.Q, chapitre P.28 r.1 (Version à jour le 1er mars 2013).

QUÉBEC VRAI (Page consultée le 26 octobre 2015). « À propos de Québec Vrai », *Site Produit biologique certifié Québec Vrai*, [en ligne], <http://www.quebecvrai.org/presentation>

RAAQ. Voir Régie des assurances agricoles du Québec

RÉGIE DES ASSURANCES AGRICOLES DU QUÉBEC (1991). *Rapport annuel 1990-1991*.

----- (1992). *Rapport annuel 1991-1992*.

----- (1993). *Rapport annuel 1992-1993*.

----- (1994). *Rapport annuel 1993-1994*.

----- (1995). *Rapport annuel 1994-1995*.

----- (1996). *Rapport annuel 1995-1996*.

----- (1997). *Rapport annuel 1996-1997*.

----- (1999). *Rapport annuel 1998-1999*.

----- (2000). *Rapport annuel 1999-2000*.

----- (2001). *Rapport annuel 2000-2001*.

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC (1997).

Rapport annuel 1996-1997.

----- (1998). *Rapport annuel 1997-1998*.

----- (1999). *Rapport annuel 1998-1999*.

----- (2000). *Rapport annuel 1999-2000*.

----- (2003). *Rapport annuel de gestion 2002-2003*.

----- (2004). *Rapport annuel de gestion 2003-2004*.

----- (2007). *Rapport annuel de gestion 2006-2007*.

----- (2008). *Rapport annuel 2007-2008*.

----- (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*.

----- (Page consultée le 28 mai 2013). *Site de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, [en ligne], <http://www.rmaaq.gouv.qc.ca/>

REGROUPEMENT DES ORGANISMES DE BASSINS VERSANTS DU QUÉBEC

(2011). *Présentation des organismes de bassins versants du Québec. Destinée aux instances gouvernementales et acteurs de l'eau*.

----- (Page consultée le 16 novembre 2012). *Site du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec*, [en ligne], www.robvq.qc.ca.

RÉSEAU DES SOCIÉTÉS D'AIDE AUX COLLECTIVITÉS ET DES CENTRES

D'AIDE AUX ENTREPRISES (2007). *La diversification : l'avenir de nos collectivités*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).

RÉSEAU QUÉBÉCOIS CONTRE LES OGM (Page consultée le 17 novembre 2012). *Site du Réseau québécois contre les OGM (Vigilance OGM)*.

REVENU QUÉBEC (Page consultée le 25 juin 2013) « Crédit d'impôt pour acquisition d'installations de traitement de lisier de porc - Citoyens », dans *Revenu Québec* [en ligne], http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/credits/acquisition_traitement_porc/default.aspx?navigationAZ=Cr%C3%A9dits%20d%E2%80%99imp%C3%B4t%20remboursables%20-%20Acquisition%20d%E2%80%99installations%20de%20traitement%20de%20lisier%20de%20porc

RICHARD FRÈVE, Émilie (2011). « Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques », dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, p.125-161, Les Presses de l'Université de Montréal.

RMAAQ. Voir Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

ROBVQ. Voir Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

ROYER, Annie (2013). « Mise en marché collective des produits agricoles au Québec : évolution récente, défis et perspectives », *Vie économique*, vol. 5, no 2.

ROYER, Annie, et Frédérique VÉZINA (2012). *Intégration verticale et contractualisation en agriculture*, Chaire de leadership en enseignement de la mise en marché collective des produits agricoles, Université Laval, Québec.

- ROYER, Annie, Jean-Michel COUTURE, et Daniel-Mercier GOUIN (2014),
« Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation: une question de
paradigme? », *Économie rurale*, vol. 341, Mai-Juin 2014, p. 25-40.
- SABATIER, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*, Boulder, Co, Westview Press.
- , 2007. *Theories of the policy process*. Deuxième édition. Cambridge, États-Unis,
Westview Press.
- SABATIER, Paul A., et Hank C. JENKINS-SMITH (1993). *Policy change and learning:
an advocacy coalition approach*, Boulder, Co, Westview Press.
- SABATIER, Paul A., et Christopher M. WEIBLE (2007). « The Advocacy Coalition
Framework », dans Paul A. Sabatier (dir.), *Theories of the policy process*,
Deuxième édition, p. 189-220, Cambridge, États-Unis, Westview Press.
- SAINT-LAURENT Vision 2000 (1998). *Rapport quinquennal 1993-1998*, Gouvernement
du Québec, Gouvernement du Canada.
- SAINT-PIERRE, Michel R. (2009). *Une nouvelle génération de programmes de soutien
financier à l'agriculture. Pour répondre aux besoins actuels et soutenir
l'entrepreneuriat*, Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec.
- SAVARD, Jean-François (2012). « Cycle politique », dans *Le Dictionnaire encyclopédique
de l'administration publique*, Observatoire de l'administration publique, Québec.
- SCF UPA. Voir Service de comptabilité et de fiscalité de l'Union des producteurs agricoles
- SCHLAGER, Edella (2007). « A comparison of Frameworks, Theories, and Models of
Policy Processes », dans *Theories of the policy process*, Deuxième édition,
p. 293-319, édité par Paul. A. Sabatier, Cambridge, États-Unis, Westview Press.
- SCHMITZ, Andrew (2008). « Canadian Agricultural Programs and Policy in Transition »,
Canadian Journal of Agricultural Economics, vol. 56, no 4, p. 371-391.
- SECRÉTARIAT DU SOMMET SUR L'AGRICULTURE QUÉBÉCOISE (1992). *Sommet
sur l'agriculture québécoise. Déclaration finale*, Gouvernement du Québec.
- SÉNÉCHAL, Élisabeth (2004). *Évaluation du processus de planification régionale du
secteur agroalimentaire québécois: étude exploratoire*, Mémoire présenté pour
l'obtention d'un grade de maître ès sciences (M.Sc.), Université Laval.
- SERVICE DE COMPTABILITÉ ET DE FISCALITÉ DE L'UNION DES
PRODUCTEURS AGRICOLES (2014). *Répertoire des programmes d'aide
accessibles à la relève agricole*.
- SERVIN, Géraud (2006). « FAO use of Agri-environmental Indicators and Potential
Partnerships », dans *Sustainable Agriculture: From Common Principles to
Common Practice, Proceedings and output of the first Symposium of the
International Forum on Assessing Sustainability in Agriculture (INFASA)*,
p. 219-237, Berne, Suisse.

- SIMMONS, Beth A., et Zachary ELKINS (2004). « The globalization of liberalization : policy diffusion in the international political economy », *American Political Science Review*, vol. 98, no1, p. 171-189.
- SKOGSTAD, Grace D. (2000). « Globalization and public policy : situating canadian analyses », *Revue canadienne de science politique*, vol. 53, no 4, p. 805-828.
- (2008). « Canadian Agricultural Programs and Paradigms: The Influence of International Trade Agreements and Domestic Factors », *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol. 56, p. 493-507.
- (2011). *Favoriser un dialogue sur les politiques. Série 2: Sommaire des buts de la politique gouvernementale canadienne de l'industrie agroalimentaire, ses objectifs et ses instruments*, Institut canadien des politiques agro-alimentaires.
- (2013). « Gestion de l'offre, fédéralisme canadien et négociations commerciales », dans Réseau québécois de réflexion sur le fédéralisme, *L'actualité fédérale*, mai 2013, vol. 4, no 2.
- SOLIDARITÉ RURALE DU QUÉBEC (2003). *La mise en marché des produits du terroir. Défis et stratégies*, Nicolet, Solidarité rurale du Québec.
- (2006). *La marche vers la pleine reconnaissance et la protection des terroirs est lente et parsemée d'embûches*, Communiqué de presse du 28 février 2006.
- (Page consultée le 15 novembre 2012). *Site de Solidarité rurale du Québec*, [en ligne], www.ruralite.qc.ca
- (2014). *Fermeture et mise à pied chez Solidarité rurale Québec*, Communiqué de presse du 27 novembre 2014.
- (Page consultée le 22 août 2016). « L'histoire de la Politique nationale de la ruralité », dans *Solidarité rurale du Québec* [en ligne], <http://www.ruralite.qc.ca/fr/Ruralite/Politique-nationale-de-la-ruralite-PNR/Historique>
- SOS 30 (Page consultée le 17 novembre 2010). « La 30 sur la 132, la solution logique », dans *SOS 30*, [en ligne], <http://www.sos30.com/coalitions.html>
- SOUKY, Yves (2010). « L'UPA commence à bloquer les sentiers de motoneige », dans *Le Droit*, [en ligne], <http://www.lapresse.ca/le-droit/actualites/ville-de-gatineau/201012/15/01-4352799-lupa-commence-a-bloquer-les-sentiers-de-motoneige.php> (Page consultée le 16 février 2015)
- STRANGE, Susan (2000). « The declining authority of states », dans David Held et Anthony McGrew (dir.), *The Global Transformations Reader*, p. 148-155, Cambridge, Polity.
- SUREL, Yves (2000). « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no 4, p. 495-512.

- TAMINI, Lota D., Raymond DUPUIS, Maurice DOYON, et Geneviève PARENT (2014). *Commerce international des produits alimentaires. Capacité d'application de la réciprocité (innocuité, environnement, social) et leviers à la disposition des gouvernements*, Rapport de recherche 2014-RP11, Québec, Cirano.
- TANGERMANN, Stefan (2001). « L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round fonctionne-t-il ? », *Économie internationale*, vol. 2001/3, n° 87, p. 15-44.
- TOURISME QUÉBEC (2010). *Levée du blocage des sentiers de motoneige et de quad. Les ministres Gauthier et Boulet heureuses du dénouement*, Communiqué de presse du 21 décembre 2010.
- TURGEON, Jean, et Jean-François SAVARD (2012). « Politique publique », dans *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, Observatoire de l'administration publique, Québec.
- UDEHN, Lars (1996). *The limits of public choice: a sociological critique of the economic theory of politics*, New York, Routledge.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (2007). *Mémoire sur l'avenir de l'agriculture québécoise*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (1991). *Solidarité rurale est née*, Communiqué de presse du 7 juin 1991.
- (2007). *Du monde de cœur au cœur de l'avenir*, Mémoire présenté dans le cadre de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ).
- (2010). *Mesures d'adaptation: Rien pour rassurer les producteurs*, Communiqué de presse du 25 octobre 2010.
- (Page consultée le 17 décembre 2013) « Accords commerciaux », dans *Union des producteurs agricoles*, [en ligne], http://www.upa.qc.ca/fr/Agriculture_et_economie/Accords_commerciaux__suite_.html
- (Page consultée le 4 juillet 2016). « L'organisation », dans *Union des producteurs agricoles du Québec*, [en ligne], <https://www.upa.qc.ca/fr/organisation/>
- (2016). *Réaction de l'UPA à l'abolition de l'ASRA dans les secteurs du soya, du maïs et des pommes de terre*, Communiqué de presse du 30 juin 2016.
- UNION PAYSANNE (Page consultée le 15 décembre 2014). « L'Union paysanne vous informe sur la vraie souveraineté alimentaire », dans *Union paysanne*, [en ligne], http://www.unionpaysanne.com/images/stories/Doc/fiches/souverainete_alimentaire.pdf
- UPA. Voir Union des producteurs agricoles.

VAN ZEIJL-ROZEMA, Annemarie, Ron CÖRVERS, René KEMP, et Pim MARTENS (2008). « Governance for Sustainable Development: A Framework », *Sustainable Development*, vol. 16, p. 410-421.

VGQ. Voir Vérificateur général du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (1988). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Remarques et commentaires. Régie des assurances agricoles du Québec.*

----- (1990). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Chapitre 7. Ministère de l'environnement.*

----- (1993). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Chapitre 6. Mission gouvernementale.*

----- (1995). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Chapitre 7. Les assurances agricoles. Étude sectorielle conduite auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de la Régie des assurances agricoles du Québec. Mission économique.*

----- (1996a). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome 1. Chapitre 2: Aide financière aux entreprises agricoles.*

----- (1996b). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome 2. Chapitre 8: Programme d'assainissement des eaux.*

----- (1997). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome 1. Chapitre 5: Services conseils offerts à la clientèle agricole.*

----- (1998). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998. Tome 1. Chapitre 6. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec.*

----- (1999). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Suivi de certaines vérifications de l'optimisation des ressources.*

----- (2000). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome 1. Chapitre 13: Suivi de vérification de l'optimisation des ressources.*

----- (2002). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome II. Chapitre 6. Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources.*

----- (2008). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Tome II. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4. Production agricole.*

----- (2011). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 10. Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources. Analyse financière de La Financière agricole du Québec.*

- (2012). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Rapport du commissaire au développement durable. Chapitre 4. Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources. Production agricole.*
- (2013). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale. Vérification de l'information financière et autres travaux connexes. Hiver 2013. Chapitre 6. Enjeux liés à l'endettement du secteur public du Québec. Ministère des Finances et de l'Économie.*
- (Page consultée le 12 juin 2013). *Site du Vérificateur général du Québec*, [en ligne], http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_mission.aspx
- VIVIEN, Frank-Dominique (2003). « Jalons pour une histoire de la notion de développement durable », *Mondes en développement*, vol. 2003/1, no 121, p.1-21.
- WOLFF, Dominique (2004). « Le concept de développement durable : Entre logique de marché et attentes de la société civile », *La Revue des Sciences de Gestion : Direction et Gestion*, vol. 39, no 207, p. 119-132.
- ZINS BEAUCHESNE ET ASSOCIÉS (2009). « *Analyse de l'enquête auprès des artisans fromagers dans le Plan de développement et de croissance du secteur des fromages fins québécois et les besoins de ce secteur dans l'industrie* », [en ligne], <http://www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/TransformationPortail/AnalyseAnnexeArtisansfromagers.pdf> (Page consultée le 13 mai 2013)